INFORME

que la Real Academia de Ciencias morales y politicas eleva al Gobierno sobre la reforma de las leyes de inquilinato, y los medios de contener el aumento desproporcionado de los alquileres de edificios (1).

EXCMO. SR.:

Por Real órden de 25 de Febrero último se ha servido S. M. disponer que esta Real Academia informe á V. E. sobre la conveniencia de reformar la ley de inquilinatos de 9 de Abril de 1842, partiendo de la base de la libre contratacion, pero previniendo al mismo tiempo los abusos que á su sombra cometen algunos propietarios, con grave menoscabo de los intereses del comercio y de la industria representados por los inquilinos dueños de tiendas, almacenes ó establecimientos públicos. En el supuesto de estimar la Academia oportuna

---

(1) Para dar cumplimiento á la Real órden en que se mandó escribir este informe nombró la Academia una comision compuesta de los señores D. Florencio Rodriguez Vaamonde, D. Santiago de Tejada, D. Francisco de Cárdenas, D. Salustiano de Olózaga y D. Laureano Figuerola. Esta comision encargó la redaccion de su dictámen al Sr. Cárdenas, con arreglo á las bases discutidas y convenidas en su seno; y habiendo aceptado el que presentó dicho señor Académico, se dió cuenta de él á la Academia, la cual lo aprobó, acordando que se elevase al Gobierno como informe de la Corporacion.

esta reforma, desea V. E. que se le propongan las bases á que podrá ajustarse un proyecto de ley sobre la materia, consultando si deberian tomarse en consideracion para ello, en todo ó en parte, las bases siguientes:

1.ª Si los contratos de arrendamiento por tiempo fijo debieran subsistir en todo ó en parte del estipulado, cuando la finca arrendada cambie de dueño por cualquiera de los títulos que para la traslacion del dominio reconoce el derecho.

2.ª Si cuando el contrato de arrendamiento en que no se ha pactado tiempo ni desahucio, continúe por la tácita y tenga por objeto tiendas, talleres ó edificios destinados á establecimientos públicos, podria limitarse la facultad del dueño para subir los alquileres, prohibiéndole hacerlo de otro modo que simultánea y proporcionalmente á la subida que tuvieren las demas habitaciones comprendidas en el mismo edificio.

3.ª Si aumentado el valor de una finca podrian fijarse reglas para subir tambien su alquiler, segun que dicho aumento proceda de causas independientes de la voluntad del dueño y de la del inquilino, ó de mejoras hechas por aquel ó por este.

4.ª Si no habiéndose pactado tiempo, precio ni desahucio, y en el supuesto de haber competencia entre varios aspirantes á una finca, podria concederse al inquilino industrial el beneficio de tanteo conocido en nuestra legislacion, ó algun derecho de preferencia.

5.ª Si para decidir las cuestiones que puedan suscitarse entre propietarios é inquilinos, así como para interpretar y aplicar la nueva ley de inquilinatos, convendria establecer consejos locales de *prud-hommes*, conocidos con ventaja en otros paises, y en tal caso, cómo deberian ser elegidos, cuáles podrian ser sus atribuciones y su forma de proceder en los juicios de que conocieran, y á qué tribunal podria apelarse de sus fallos.

Para formar su juicio la Academia sobre cuestiones tan graves y delicadas, estimó necesario pedir á V. E. el expediente

que hubiera dado motivo á esta resolucion de S. M., por si hallaba en él datos ó documentos que la ilustrasen. Los únicos que se le han remitido son dos exposiciones dirigidas á las Córtes, una por varios industriales de Madrid, y otra por algunos industriales tambien de Barcelona, en las cuales se pide la reforma de la legislacion vigente sobre inquilinatos, en el sentido de limitar la libre contratacion de los arrendamientos de casas, á fin de remediar el abuso que hacen de sus facultades algunos propietarios. Pero como estos abusos se denuncian de un modo general y sin determinar los hechos concretos en que consistan, no es posible su justificacion, ni por tan vagas indicaciones es fácil apreciar con exactitud la gravedad é importancia de la denuncia. Sin duda no existen en las oficinas del Gobierno otros antecedentes sobre este asunto, ni quizá son absolutamente indispensables en lo que se refiere á hechos notorios y que están al alcance de todos, por mas que no lo estén sino al de pocos sus verdaderas causas, sus naturales consecuencias, la posibilidad del remedio y la competencia del legislador para aplicarlo. En estos mismos hechos, conocidos solo por notoriedad y no comprobados oficialmente, habrá por lo tanto de apoyar la Academia todos sus juicios, en el exámen de esta delicada materia. Y para proceder con el método que requiere el asunto, y que tanto contribuye á la claridad en la exposicion de las ideas, examinará la Academia, primero, la naturaleza, las causas y los efectos económicos de los abusos de que se quejan los industriales exponentes, y que en general deploran los arrendatarios; analizará despues los remedios hipotéticamente consultados en la Real órden antes referida, y propondrá por último los únicos que en su concepto pudieran adoptarse sin menoscabo de los derechos de la propiedad y con beneficio de la industria y del comercio.

I.

ABUSOS DENUNCIADOS, SU NATURALEZA Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS.

Desde mediados del último siglo, y mas aun desde principios del actual, vienen experimentando las tierras, sus productos y los salarios un aumento de valor progresivo y considerable no solo en España, sino en toda Europa. Las causas de este fenómeno son perfectamente conocidas, su extension y sus límites se hallan tambien averiguados, y la Academia no tiene necesidad de recordarlos á la ilustracion de V. E. La renta de las tierras y de los edificios ha venido creciendo en la misma proporcion que el precio de todas las demas cosas comerciables, si bien no siempre con la misma libertad que este, por las restricciones que tanto las leyes antiguas como las dictadas á fines del siglo pasado imponian á los propietarios, en cuanto á la facultad de arrendar sus fincas. Pero desde que con el decreto de las Córtes de 13 de Junio de 1813, restablecido en 1836, y con la ley de 9 de Abril de 1842 desaparecieron todas aquellas restricciones y se derogaron las leyes que las imponian, no ha conocido ya otros límites el precio de los arrendamientos que los que le señala la ley económica de la oferta y la demanda, creciendo en casi todas partes con notable rapidez, y en algunas con grave perjuicio de los arrendatarios y de los inquilinos.

No se consigue siempre este aumento de renta en determinadas fincas por efecto de una verdadera libertad en la demanda y en la oferta de ellas, sino por circunstancias excepcionales que violentan la contratacion y de que se prevalen algunos propietarios con sobrada codicia. Es sabido que tanto en las grandes poblaciones en que escasean los edificios arrendables, como en los lugares en que son pocas las tierras disponibles, no faltan propietarios que contando con que sus colo-

nos ó inquilinos no pueden abandonar las fincas que ocupan ó cultivan, sin grave pérdida de sus intereses (bien porque la traslacion á otro edificio de una industria ó comercio ya acreditado les ocasionaria gastos cuantiosos y menguaria considerablemente sus ganancias, ó bien porque no haya en el término otro predio disponible y adecuado adonde trasladar su labranza), le desahucian para obligarle á ofrecer por el nuevo arrendamiento una renta muy superior á la que corresponde segun los precios corrientes, ó se la exigen desde luego con la amenaza del desahucio. El inquilino que tiene comprometida toda su fortuna tal vez en el establecimiento industrial con que ocupa el edificio, se ve obligado á optar entre la pérdida segura que le ocasiona su traslacion y la que tambien habrá de producirle la subida de los alquileres, resignándose las mas veces á sufrir esta última, quizá porque su cuantía puede determinarse anticipadamente con mas exactitud que la primera, ó tal vez porque la esperanza de futuras utilidades y el deseo de evitar una pérdida cierta le inducen á aventurar en su especulacion una parte mayor de sus capitales. A su vez el colono que tiene invertida una buena porcion de su capital en instrumentos y aperos de labranza, y que quizá ha gastado otra no menor en semillas, en obras ó en labores preparatorias del cultivo, con la esperanza de recoger el fruto, y que ó no puede trasladarlas á otro predio, ó no lo halla aunque las pudiera trasladar, con las condiciones que necesita, tiene tambien que optar entre su propia ruina, suspendiendo por lo menos la especulacion en que se halla empeñado y perdiendo una parte de su capital y todos sus rendimientos, ó pagar una renta desproporcionada, que consuma la mayor parte de sus utilidades. Para evitar una pérdida actual y cierta, suele entonces el colono aventurarse á sufrirlas mayores en lo futuro, pasando por la subida de la renta y comprometiendo con ello gravemente el éxito de su especulacion.

Son harto frecuentes en verdad las ocasiones que tanto las

leyes antiguas y modernas como el poder de inveteradas costumbres ofrecen al propietario para ejercer esta especie de coaccion moral sobre sus colonos é inquilinos. Si no hay contrato pendiente por tiempo señalado, en cualquiera puede desahuciarles, para hacerles aceptar las condiciones que tenga á bien imponerles, con la única limitacion de denunciar el desahucio algunos dias antes si se trata de finca urbana, ó algunos meses, si la finca fuera rústica. Si el contrato se hizo por término fijo que aun no haya trascurrido, tambien tiene el propietario muchas ocasiones de eludirlo, como la de enajenacion por título singular, la de pasar él mismo á habitar la casa, y la de hacer en ella obras ó reparos mas ó menos indispensables. Y por último, siempre tiene el dueño el recurso de ó no estipular plazo en los arrendamientos, ó estipularlo brevísimo, con lo cual rara vez carece de medios expeditos para lanzar al arrendatario ó forzarle á pasar por la subida de la renta.

Por fortuna esta falta de libertad moral en la contratacion de los arrendamientos por parte de los arrendatarios, no es comun á todos estos contratos, ni tampoco á todos los pueblos y lugares. Súfrela el inquilino que teniendo establecida alguna industria ó comercio en paraje privilegiado de alguna ciudad populosa, no puede trasladarlo á otro menos favorecido, sin grave quebranto de sus intereses. Igual coaccion experimenta el colono que no teniendo otras tierras acomodadas á sus circunstancias á que trasladar su labranza, ó habiendo hecho en las que disfruta anticipaciones considerables, que no puede llevarse consigo, se ve forzado á abandonarlas ó á pagar por ellas una renta exorbitante. Pero fuera de estos casos excepcionales no cree la Academia que la subida que ha tenido el precio de los arrendamientos pueda atribuirse á la desmesurada codicia de los propietarios, ni á otras causas que las que naturalmente han acrecentado todos los precios, y muy particularmente el de las tierras. Creciendo como crece cada

dia, el valor de la propiedad territorial, no por el capricho de sus poseedores, sino por efecto de aumentarse á la vez y en mayor proporcion el vecindario y el consumo, es forzosa la subida de la renta de la tierra, que no es sino el producto del capital invertido en adquirirla, sin que de este fenómeno sean moralmente responsables los propietarios.

¿Pero no podrá ejercer alguna influencia en la subida del precio comun de los arrendamientos el precio excepcional que, por circunstancias extraordinarias, suele arrancarse á determinados inquilinos ó colonos? Tiénela ciertamente: el ejemplo de la renta que paga un arrendatario obligado por sus personales circunstancias, estimula á los dueños de otros edificios ó predios análogos á regular por aquella la que han de exigir por estos: obtenido por coaccion moral un alquiler desproporcionado de edificios sitos en los parajes favorecidos de las grandes poblaciones, sirve despues de regulador al de los demas edificios no tan bien situados: la renta arrancada por los mismos medios á un colono, es pretexto plausible para subir la suya á los colonos de otros predios cercanos. Pero esta influencia es limitada á las poblaciones ó distritos en que la coaccion puede tener lugar, y en ellos solamente á los edificios ó predios destinados á industrias ó cultivos análogos. Así la subida de los alquileres de una tienda situada en paraje favorecido del público, puede ser parte para que suban tambien los de las demas tiendas establecidas en el mismo lugar, y este incremento en los alquileres de todas puede influir en el precio de las otras fincas destinadas tambien al comercio en distintos barrios; pero no producirá igual efecto en otras poblaciones, ni tampoco en todos los edificios de la misma ciudad, excepto en circunstancias extraordinarias de escasez y carestía general de habitaciones.

La subida forzada de la renta de un predio rústico destinado á la labor. podrá contribuir á la de otros predios de igual naturaleza, sitos en el mismo término ó pago, por cuanto indica

la dificultad de hallar en él otro semejante, pero no surte el mismo efecto en los montes, dehesas ó huertas del término, ni en las tierras labrantías de los demas, puesto que no es la falta de estas fincas la que obliga al colono de la de labor á dar por ella un precio desproporcionado. El motivo de esta diferencia es óbvio. Si la subida procede de la necesidad en que se ve el arrendatario de sufrir la ley del dueño por falta de otros edificios arrendables con condiciones especiales, ó por el daño que trasladándose recibiria en sus intereses, es claro que no puede tener efecto sino en cuanto á aquellos inquilinos ó colonos que por hallarse en circunstancias análogas, puedan sufrir iguales consecuencias, y que no afectará á los que no tengan la misma dificultad para trasladarse.

Tambien debe tenerse muy en cuenta que admitida la influencia limitada de los precios forzados en algunos de los corrientes, es imposible determinar, ni aun por aproximacion, la parte de estos precios ya alzados, que es efecto de tal influencia y la que sea resultado del encarecimiento necesario de la propiedad territorial. Y es tanto mas imposible fijar el límite de una y otra influencia, cuanto que la última no los tiene conocidos en cada una de sus diversas aplicaciones. La escasez y la necesidad de tierras de cultivo y de edificios habitables son la causa de la carestía; pero como escasez y abundancia son términos relativos y variables, segun la clase de edificios ó de tierras que cada uno necesite, no se puede determinar el influjo del alto precio que se ven forzados á pagar ciertos arrendatarios, sobre el precio de otros arrendamientos. Para el dueño de un establecimiento industrial que debe gran parte de sus ganancias al paraje en que se halla situado, y que por lo mismo no puede abandonarlo sin pérdida, hay muchos menos edificios arrendables que para aquel que debe menor parte de sus utilidades á esta circunstancia. Para el labrador que puede cultivar á mayor distancia del lugar de su residencia y cuenta con el capital suficiente para labrar fincas

de mucha extension, debe de haber menos escasez de tierras cuando se viere amenazado de tener que abandonar las que beneficia, que para el pelantrin que solo puede cultivar tierras de extension mas limitada y próximas al lugar en que habita. Natural es por consiguiente que cuanto mas reducido sea el número de fincas entre las cuales haya de escoger cada arrendatario, segun sus circunstancias, sea tanto mayor para él el precio de su arrendamiento, sin que este fenómeno pueda atribuirse á otra causa que á la inflexible ley económica de la demanda y la oferta. Si cuando en una ciudad viene á ser menor el número de sus casas que el que su creciente poblacion exige, suben los alquileres, lo mismo debe suceder respecto á los que necesitan cierta clase de edificios, si el número de estos es menor que el de aquellos, aunque en lo general no escaseen ni se encarezcan todos los del pueblo.

II.

MEDIDAS PROPUESTAS Y ADOPTADAS EN OTRO TIEMPO PARA IMPEDIR LA CARESTIA DE LOS ARRENDAMIENTOS.

Pero de que la subida forzada del precio de los arrendamientos sea efecto en último resultado de la ley económica de la demanda y la oferta ¿se sigue que la ley civil no pueda ni deba hacer nada para remediar los inconvenientes que aquella ofrece en algunas de sus aplicaciones? Siempre que ha subido el precio de las cosas comerciables con alguna mas rapidez que la ordinaria, han elevado los perjudicados sentidas quejas al Gobierno, pidiéndole que interviniera en la contratacion y pusiera á raya la codicia de los especuladores. Cuando descubierta la América, menguó el valor en cambio de los metales preciosos por su propia abundancia, creciendo por consiguiente el precio de todas las cosas, se levantó un clamor universal contra los

productores y los expendedores de ellas, al cual dió satisfaccion el Gobierno con nuevos reglamentos de tasa y con la modificacion de los existentes. Desde antes de mediar el último siglo, con la paz y con el mejor Gobierno que entonces disfrutó España, crecieron sus fuerzas productoras, y con ellas el valor de las tierras: en la misma proporcion fué tomando incremento el precio de los arrendamientos, los colonos perjudicados acudieron entonces al Gobierno para que les protejiese contra los propietarios, abriéndose con este motivo un célebre expediente, en que fueron oidas las personas mas autorizadas y competentes, acerca de los remedios que podrian adoptarse, entre otras cosas, para establecer la justa proporcion de las rentas de las tierras por medio de una ley agraria. Ya en el siglo anterior la Real pragmática de 1680, dictada á peticion de los ganaderos, habia reducido el precio de las tierras de pasto al que tenian en 1633. Despues el Consejo por su auto acordado de 1702, dispuso que las dehesas no pudieran ser arrendadas por mas precio que el que tenian en 1692, reservando al mismo tiempo á los ganaderos y á los propietarios el beneficio de la tasa. Seis años despues se trató de hacer extensivas estas providencias á las tierras de labor, para cuyo efecto dictó el Consejo su auto acordado de 1708, concediendo á los colonos el beneficio de la tasa; pero considerando despues el mismo Consejo la injusta desigualdad que resultaba de hallarse tasadas las rentas y no los frutos, proveyó otro auto en 1754 mandando que no tuviese fuerza de acordado el anterior sino para aquel año; y como luego lo hubiese restablecido en 1764, mandó recoger á los pocos meses la provision dictada con tal objeto (1).

Instruido en 1766 el expediente de que queda hecha mencion, averiguáronse en él las causas del atraso en que á la sazon se hallaba la agricultura, siendo una de ellas, segun la mayoría de los informantes, el alto precio de las tierras. Para

(1) Expediente de ley agraria, pág. 105.

remediar este daño fué uno de los medios propuestos y mas generalmente aceptados, el de la tasa de las rentas. Pidiéronla varias ciudades y comunidades de labradores, muchos intendentes y hasta la Junta general de comercio, que tan acertada estuvo en otros puntos de su informe. Quién pretendia se fijase el importe de las rentas por el que habian tenido en época anterior; quién proponia hacerlo por justiprecio de peritos, al empezar á correr el plazo de cada arrendamiento; quién señalaba por renta forzosa de toda tierra una parte alícuota de sus frutos desde la octava hasta la décima, con prohibicion expresa de pagarla en dinero; quién, en fin, pretendia reducirla á un tanto por ciento del valor de la propiedad. A la tasa de las rentas debia agregarse segun los informantes otra multitud de restricciones del dominio, como el derecho de tanteo á favor del último colono ó de los vecinos del pueblo en cuyo término estuviera sita la finca: la fijacion de un número máximo de fanegas de tierra á que habia de limitar cada labrador su cultivo, aunque fuese propietario de mayor número de ellas: la prohibicion de dar tierras en arrendamiento á las corporaciones eclesiásticas y de otorgar toda especie de subarriendos: el privilegio de posesion que respecto á los pastos disfrutaban ya los ganaderos y en cuya virtud podrian perpetuarse los colonos en sus tierras, sin alteracion en las rentas: la obligacion de los propietarios á conceder en arrendamientos pequeñas suertes de tierra, siempre que las pidieran labradores pobres, comprometiéndose á fabricar casa y á habitar en ella: la prohibicion tambien de otorgar arrendamientos por menos de cinco años, y otras providencias análogas. Verdad es que algunos informantes mas versados ya en la ciencia económica de su tiempo, contradijeron estas medidas, defendieron la libertad de la contratacion y se limitaron á proponer remedios indirectos, encaminados á aumentar las tierras cultivables, único modo de impedir, con la concurrencia, su carestía. Mas el espíritu del mayor número era el que revelan

las providencias indicadas, y el que al fin prevaleció en parte en el Gobierno, pues por Real provision de 1768 se prohibió desahuciar á los renteros de tierras y despoblados; y si bien por Real cédula de 1770 dispuso el Consejo que terminados los arrendamientos, fuesen libres los dueños y los colonos para desahuciarse recíprocamente, excepto en los lugares en que hubiere costumbre contraria (1), despues se mandó por otra de 1785 que los dueños no desahuciaran á los colonos al terminar sus contratos, so pretexto de cultivar por sí las tierras, como no fueran labradores con el ganado propio correspondiente y residencia en el pueblo en cuyo término radicaran las fincas (2).

Consecuencia del mismo espíritu que habia prevalecido en la mayoría de los informantes en el expediente ley agraria, fué el célebre auto acordado de 31 de Julio de 1792 (3) dictado primero tan solo para el arrendamiemto de las casas de Madrid y extendido despues á todo el Reino. Ya por disposiciones anteriores disfrutaban los militares y ciertos funcionarios públicos derecho de preferencia en el arrendamiento de las casas vacantes. Teníanla los catedráticos y doctores de la Universidad de Salamanca por Real provision de 1771 (4): gozábanla tambien los empleados de Rentas, siempre que necesitaran casa para la custodia y despacho de los géneros y efectos de la Real Hacienda, segun Real órden de 1784: concedióse despues á los Oficiales militares por otra Real órden de 1790; y por último, á todos los empleados públicos que vinieran á residir á Madrid, segun otra Real órden del mismo año (5). Y como esta prelacion era un vano derecho si el propietario de la casa objeto de la competencia, habia de señalar libremente su precio, toda vez

---

(1) Expediente de ley agraria, números 1065 y siguientes. Ley III, tit. 10, lib. 10, Nov. Recop.

(2) Nota 2.ª á la ley IV, tít. 10, lib. 10, Nov. Recop.

(3) Ley VIII, tit. 10, lib. 10, Nov. Recop.

(4) Nota á la ley VI, tit. 10, lib. 10, Nov. Recop.

(5) Ley VI y VII, y nota 7.ª á la ley VIII, tit. 10, lib. 10, Nov. Recop.

que por este medio podia eludirse la obligacion de darla, suscitáronse pleitos numerosos en todos los tribunales, se exigió y aun se mandó alguna vez el justiprecio de las fincas, cuando parecia excesivo el alquiler que se pedia por ellas, en virtud de un antiguo auto acordado, que disponia se tasasen todas las casas de la Corte, aunque las partes no lo pidiesen, quedando así harto menoscabados los derechos de los propietarios (1). Para evitar estos litigios, y «para que no se pusiera impedimento á la facultad de arrendar los edificios y estipular su precio con los nuevos inquilinos», se dictó el auto acordado de 1792, segun sus propias palabras, y no como generalmente se cree, para restringir mas de lo que á la sazon se hallaba la libertad del dominio, en provecho tan solo de los arrendatarios. Tales eran entonces los impedimentos que las leyes y las costumbres oponian á la libre contratacion de los arrendamientos, que hubieron de parecer al Consejo harto favorables á ella las disposiciones de este auto. Por él se declaró en efecto que «los dueños podian arrendar libremente sus casas á las personas con quienes se conviniesen, sin que ninguna, por privilegiada que fuera, pudiese alegar preferencia, salvo los Alcaldes de Casa y Corte que habrian de conservar la que les correspondia en las casas vacantes de sus cuarteles, por la obligacion en que estaban de vivir dentro de ellos». Los inquilinos disfrutaban ya por otra ley el beneficio de la tasa de los alquileres, así como el de perpetuarse en los arrendamientos; y «para evitar los perjuicios que la continuacion de estos podria causar á los dueños» les concedió este auto el mismo derecho, del cual podrian usar cada diez años. Se prohibió á los inquilinos subarrendar y traspasar sus casas, como no lo hiciesen con expresa licencia de los dueños, así como retenerlas so pretexto de dejar en ellas parte de sus familias, cuando se ausentaran de Madrid por largo tiempo, y ocuparlas con almonedas mas de seis meses y tomar en arrenda-

(1) Auto 5.°, tít. 6.°, lib. 2.°, dictado por el Consejo en 1564.

miento mas de una habitacion, como no fuera necesaria para tienda ó taller, y recibir precio ó adehala por la mera cesion ó traspaso de las casas arrendadas. Los dueños por su parte no podrian disponer de las fincas aunque muriesen los inquilinos con quienes contrataran, si las viudas ó los hijos de estos desearan continuar en ellas por el mismo precio: no habian de tener derecho á retener los alquileres anticipados cuando el inquilino abandonase la casa antes de cumplirse el tiempo á que correspondiera la cantidad adelantada; no habian de tener cerradas sus casas bajo ningun pretexto, debiéndoseles obligar á que las alquilaran por el precio que tasasen los peritos; y cuando en uso de su derecho desalojaran al inquilino para habitar ellos sus propias casas, habian de dar fianza de hacerlo así y de no arrendarlas hasta despues de cuatro años. Tal era la ley célebre, que aunque no promulgada en beneficio exclusivo de los inquilinos, sino al contrario, para favorecer á los dueños, cuyas facultades se hallaban ya harto menguadas por disposiciones anteriores, dejó sin embargo excesivamente restringidos sus derechos en utilidad tan solo de los arrendatarios.

Contra las leyes que limitaban el ejercicio del dominio sobre las fincas rústicas, y en cuyo favor habia abogado tanto la mayoría de los informantes en el expediente de ley agraria, levantaron su voz desde fines del último siglo los economistas liberales de la escuela de Smith, los que creian que la libertad absoluta en la contratacion era la garantía mas eficaz de la justicia y el medio mas adecuado de favorecer la produccion de la riqueza. Jovellanos, el mas ilustre de todos los de su época, en su inmortal informe sobre la ley agraria, explicó la subida de las tierras por la concurrencia de colonos y el aumento del consumo; combatió el privilegio de posesion concedido á los arrendatarios por la Real cédula de 1785, anunciando que las rentas de las tierras subirian repentinamente hasta buscar su nivel en los posteriores arrendamientos de ellas, y calificando esta ley de injusta y de inútil « como ya lo era la

que otorgaba el privilegio de inquilinato á los moradores de la Corte.» Se opuso asimismo á la prolongacion de los arrendamientos por ministerio de la ley, al beneficio de tanteo que pretendian los colonos, á la prohibicion de subarrendar y á otras medidas semejantes que se proponian en el expediente de ley agraria, por derogatorias de la propiedad, en cuanto lo eran de la libertad de los propietarios. Fundadas en estos principios las Córtes de Cádiz dictaron su decreto de 8 de Junio de 1813, con el cual abolieron todos los derechos de preferencia, de tasa y de tanteo en los arrendamientos de las fincas rústicas, declarando que los dueños podrian arrendarlas libremente por los precios que convinieran con los colonos: dispusieron que los arrendamientos por tiempo fijo cesaran terminado este, sin necesidad de desahucio, y que los hechos sin tiempo determinado concluyeran á voluntad de las partes, pero avisándose con un año de anticipacion; y fijaron en otro año el plazo de los arrendamientos que continuaran por la tácita voluntad de los contrayentes, con expresa prohibicion en todo caso de subarrendar, sino con consentimiento del dueño. Contra el auto acordado antes referido clamaron á su vez los propietarios de casas cuyos derechos continuaban menospreciados á pesar de haberse restablecido los de los dueños de tierras, obteniendo al fin su derogacion por la ley de 9 de Abril de 1842 que les declaró la facultad de arrendar libremente sus fincas con las condiciones que quisieran estipular, disponiendo que los arrendamientos á plazo fijo concluyeran sin desahucio, y que los verificados sin plazo terminaran á voluntad de los contrayentes con aviso recíproco en el tiempo acostumbrado, ó cuarenta dias antes, en los lugares en que la costumbre no señalara otro término.

III.

EXAMEN JURÍDICO-ECONÓMICO DE LA LEGISLACION ACTUAL EN CUANTO PERMITE Á LOS DUEÑOS DISPONER LIBREMENTE DE SUS EDIFICIOS CON PERJUICIO DE LOS INTERESES DE LOS INQUILINOS INDUSTRIALES.— DERECHOS DEL CRÉDITO INDUSTRIAL Y DEL LOCAL.

Pero si las leyes del siglo pasado en materia de arrendamientos sacrificaron la justicia y los derechos de la propiedad á pasajeras ó parciales conveniencias, las dos últimas del siglo presente, sin violar ningun verdadero derecho, porque bajo este punto de vista no pueden censurarse, no han consultado bastante la conveniencia general, en lo que cabe hacerlo sin menoscabo del dominio, y ni siquiera han reformado todo lo que de nuestra antigua legislacion se conserva contrario á la justicia. Esto no obstante se acusa á nuestra actual legislacion de que desconoce y desampara un nuevo género de propiedad, obra muchas veces y patrimonio siempre de los inquilinos de tiendas y establecimientos industriales. Esta propiedad es la que en la Real órden que promueve este informe se designa con el nombre de «crédito personal» y de la cual se dice que está hoy á merced de los propietarios, toda vez que pende de su arbitrio destruirla ó perjudicarla, lanzando al inquilino de su habitacion ó exigiéndole por el alquiler un precio desproporcionado. Mas para apreciar la fuerza y valor de este argumento es necesario inquirir la naturaleza y caractéres esenciales del crédito personal, y los derechos que respectivamente debe limitar y conferir.

Es el crédito personal la buena reputacion que justamente se adquiere en el desempeño de algun arte ó comercio, bien por la bondad del género que se fabrica ó expende, ó bien por la honradez y habilidad con que se practica su expendicion, y la confianza que en su virtud se inspira al público ha-

ciéndole buscar y preferir tan solo por efecto de ella, los géneros de tal procedencia. Un fabricante acreditado es aquel cuyos productos son conocidos, estimados y recibidos casi sin exámen, por cuanto los garantiza el nombre de su autor: un comerciante acreditado tambien es aquel cuyas mercancías se reciben de la misma manera, en consideracion al nombre de su expendedor. Este crédito, resultado del trabajo y de las cualidades personales del que lo disfruta, y conseguido á fuerza de tiempo y de sacrificios pecuniarios, constituye indudablemente un capital productivo, digno de la atencion del legislador, pero con circunstancias especialísimas que le distinguen de los otros que forman la riqueza pública. Estos capitales pueden ser trasmitidos libremente sin perder su virtud productiva, cualquiera que sea quien los adquiera, ni en el momento de la trasmision ni despues. El crédito personal por el contrario no es comunicable sino en cuanto puede servir de medio para facilitar la adquisicion de otro semejante, dado que el adquirente tenga las mismas cualidades personales que su antecesor. Este capital no puede trasmitirse sino á condicion de desaparecer, con la única diferencia de ser ó no reemplazado por otro, segun fuere la persona que lo haya pretendido adquirir. El que logra acreditar un establecimiento comercial y despues lo traspasa, el único valor que enajena, independiente del de los efectos que con él trasmita, es el que representa la facilidad del adquirente para acreditarse y recoger el fruto del crédito del establecimiento sin el sacrificio de trabajo, dinero y tiempo que tuvo que hacer su predecesor. Verificada la cesion y enterado de ella el público, ó el cesionario fabrica ó expende tan buen género como el cedente, ó tiene la misma honradez y habilidad que él, ó carece respectivamente de estas circunstancias: si sucede lo primero, el establecimiento continuará produciendo las mismas utilidades, mas no por el crédito personal de su dueño anterior, sino por el que imitándole, haya sabido granjearse el nuevo pro-

pietario: si sucede lo segundo desaparecerá por completo el valor trasmitido con el nombre del establecimiento.

Así pues el único valor trasmisible y legítimo del crédito industrial es el que representa el trabajo, dinero y tiempo que ahorra aquel á quien se comunica para formar otro crédito propio, si reune las circunstancias necesarias para merecerlo. La propiedad de este valor corresponde indudablemente al que lo ha creado ó adquirido, y como pueda perturbarse y usurparse en perjuicio de su dueño y tambien del público, ha sido necesario que las leyes la reconozcan y garanticen. El que se prevale del nombre de otro fabricante para facilitar la expendicion de sus propios productos, ó el que vende como de una fábrica acreditada artefactos de otra que carece de crédito, comete una especie de estafa que las leyes castigan severamente y procuran además prevenir, garantizando la propiedad industrial y señalándola con los signos y marcas convenientes para distinguirla.

A fin de sacar mas fruto de su crédito, suele necesitar tambien el comerciante colocar su establecimiento en un paraje ventajoso para la expendicion de sus productos. Esta ventaja puede consistir, ó en la proximidad del punto de la expendicion de un artículo al de su consumo, ó en la mucha concurrencia de personas al lugar de la misma expendicion, ó en el hábito contraido ya por el público de acudir á este lugar y no á otro alguno, para proveerse de géneros determinados. Pero la bondad de los lugares de tráfico, cualquiera que sea su causa, no es nunca un valor intencionalmente creado por el inquilino para su particular y exclusivo provecho, sino un resultado independiente de su voluntad, y que por lo mismo no puede pertenecerle. Ciertamente no depende de ella ni la proximidad de los puntos de consumo, ni la concurrencia de pasajeros; y aunque el hábito del público de acudir á parajes determinados para proveerse de ciertas mercancías, traiga su orígen de haber en ellos establecimientos en que estas se expendan, y

que no habrian existido sin la voluntad de sus dueños, tambien es evidente que no habrian podido existir sin la voluntad de los propietarios que alquilaron y tal vez dispusieron sus edificios para este objeto. De modo, que si lo que da al sitio un valor especial para determinados tráficos, es la circunstancia de ser muy frecuentado ó de hallarse cercano á los consumidores, este valor como no creado por el inquilino, no puede pertenecer mas que al dueño, por ser cosa inherente á su propiedad; y si es el hábito contraido por el público de proveerse en él de ciertos artículos, sin intervencion de ninguna de las otras dos causas, habrán concurrido á crear el valor de que se trata, en primer lugar los propietarios que dispusieron sus casas y las alquilaron para el tráfico; en segundo lugar los inquilinos, pero no los actuales, sino la larga série de todos los que se hayan sucedido en el no corto espacio de tiempo que se necesita para que venga á arraigarse el hábito indicado, y por último el público que lo contrae. Pero ninguno de estos tres creadores del valor concurre intencionalmente á formarlo, á fin de dar mas estimacion á un lugar determinado, sino para su personal y exclusivo provecho; el dueño porque juzgó que alquilando su casa para un establecimiento industrial podria exigir mayor renta, ó quizá porque no tuvo otro inquilino que solicitara su finca; el inquilino porque estimó aquel sitio adecuado para establecer su industria, ó porque en él y no en otra parte halló un edificio desocupado, y el público porque siempre va á proveerse de lo que necesita allí donde lo encuentra con mas abundancia y ventaja. Si del concurso de estos tres agentes resulta un nuevo valor, no es porque ellos se reunan con el propósito de formarlo con su trabajo, que es el caso en que tendrian derecho á repartírselo. Y si á pesar de todo quisiera repartirse ¿cuál sería la regla de semejante distribucion? ¿Cuál el criterio para determinar la parte que habian puesto en la formacion de este valor los propietarios, cuál los inquilinos, y cuál el público?

Pero aunque no fuese materialmente imposible esta distribucion, tampoco en buenos principios de derecho se puede admitir la hipótesis de que deberia hacerse, si se pudiera en justicia. Es sabido que de las trasformaciones que un propietario hace en sus fincas suelen resultar beneficiadas otras que no le pertenecen. El que edifica un mercado público ó un teatro, ó casas donde antes no las hubiese, aumenta, sin que tal sea su propósito, el valor de los edificios inmediatos. El que planta un jardin y con él da luces y buenas vistas á habitaciones que antes no las tuvieran, acrecienta tambien el valor de estas. Los ferro-carriles y los caminos ordinarios suelen hasta duplicar y triplicar el valor de las propiedades contiguas ó cercanas. Y si estos nuevos valores creados indudablemente por obra de un tercero, sin el menor concurso de los dueños de los predios beneficiados, no pertenecen á pesar de esta circunstancia, al que los crea, ¿cómo habian de pertenecer al inquilino los producidos con el concurso directo del propietario? Y si todos los que contribuyen indirectamente y de cualquiera de los modos antes expuestos á avalorar un sitio, debieran tener parte en este nuevo valor, independientemente de la que les corresponda en la cosa propia que haya servido como de instrumento en la nueva produccion, la lógica exigiria que el dueño del teatro, ó del mercado, ó del jardin recien construidos, tuviese derecho á una parte de la propiedad de las fincas beneficiadas, y que tambien la tuvieran las compañías de ferro-carriles, de caminos ó de canales. De este modo los Ayuntamientos y el Gobierno mismo, que son los que generalmente emprenden obras públicas que suelen acrecentar el valor de las propiedades particulares, vendrian á ser con el tiempo partícipes en todas estas.

Pero si tal doctrina se admitiese, la lógica y la justicia exigirian tambien que cuando por efecto de las mismas obras, en vez de darse mas valor á las propiedades ajenas, se disminuyera el existente, el propietario que las ejecutara en uso de su

derecho, y sin quebrantar ninguna regla de policía municipal, indemnizara á todos los otros del valor de que les privase. De modo que si la traslacion de un teatro ó de un mercado público hace desmerecer el barrio de donde se traslada; si el dueño de un jardin, convirtiéndolo en edificio, amengua el valor de las casas que participaban de sus luces y de sus vistas, y si la construccion del ferro-carril ó del camino rebaja el valor de las fincas inmediatas á otros caminos, que por efecto de los nuevos, quedan abandonados ó son menos concurridos, los dueños y empresarios de tales obras atentarian contra la propiedad ajena, verificándolas sin el consentimiento de todos los propietarios perjudicados, ó al menos sin indemnizacion prévia cuando lo aconsejase la utilidad pública. Esto equivaldria, como ve V. E., á sacrificar los derechos de la propiedad, y á veces la conveniencia pública, no á otro derecho semejante y mas respetable, sino á un interés gratuitamente adquirido en su orígen, por cuanto no es obra del trabajo propio. Por eso es doctrina de derecho que todos estos valores contingentes y gratuitos que no son producto intencional de quien los crea, sino resultado directo del acaso ó indirecto de actos legítimos del dominio encaminados á otro fin, cedan siempre en beneficio tambien gratuito ó en perjuicio no reparable, de las mismas propiedades á que afecten, compensándose el daño que por ello deban estas sufrir, con las ventajas que puedan en otros casos reportar.

Infiérese de toda esta doctrina, que si bien el crédito industrial, propiamente dicho, es patrimonio exclusivo de la persona que lo crea y lo disfruta, el crédito de los lugares, que es cosa muy distinta y que nada ó muy poco tiene de personal, no debe pertenecer á los inquilinos, sino á los dueños de los edificios como valores accesorios, que segun las eternas reglas del derecho, siguen siempre la suerte de los principales. En algun caso podrán haber concurrido á crear este valor los inquilinos pasados ó presentes; pero como contribuye, y menos

que como contribuye á crear valores idénticos el que trasformando una finca da mayor estimacion al sitio en que radica, y por lo tanto sin que tal concurso les dé ningun derecho sobre edificios que no son suyos. En su consecuencia, el dueño que disponiendo de su finca con arreglo á las leyes, priva al inquilino de continuar ejerciendo su industria en el lugar aventajado que habita, no menoscaba en nada su crédito industrial, resultado de la confianza que inspiran sus productos y de sus cualidades personales: prívale, sí, del beneficio que pudiera proporcionar á su tráfico la ventaja del lugar, y por lo tanto de un valor inherente á la finca misma, que solo corresponde á su dueño. El inquilino desahuciado, trasladándose á otro paraje menos favorecido, experimentará quizá alguna disminucion en sus utilidades; pero no de aquellas que provinieran de su crédito personal, puesto que no desaparece la causa que lo origina, sino tan solo de las que fueran consecuencia del crédito del lugar que pertenece al dueño, y con el cual no ha debido contar nunca sino como valor contingente y accesorio al del edificio que llevaba en arrendamiento. Y así como el propietario que ve menguar el valor de su finca, por consecuencia de disponer otros propietarios de las suyas del modo que estiman mas conveniente, no tiene derecho á impedirlo ni á ser indemnizado por ello, así, y con mucha mas razon, no debe tener tampoco este derecho el inquilino que padece pérdidas semejantes en su tráfico porque el dueño de la casa que habita disponga libremente de ella, en uso de las facultades del dominio, puesto que obrando de este modo no viola ningun verdadero derecho.

Algunos Académicos, reconociendo la exactitud de la teoría económica del crédito personal anteriormente expuesta, estiman que no se deben deducir de ella consecuencias tan rigorosas, que cierren tal vez la puerta á futuras soluciones de la dificultad presente en el órden legal, las cuales si hoy no pueden formularse en cánones precisos y concretos, quizá se descubran y reduzcan á reglas científicas en el porvenir, con

el auxilio de nuevos estudios y una mas larga experiencia. Pero conviniendo sin embargo los que así opinan con todas las conclusiones finales de este informe, no juzgan que aquella accidental disidencia deba ser objeto de un voto particular, así como la Academia no cree por lo mismo necesario extenderse sobre este punto en mas consideraciones.

IV.

REMEDIOS CONSULTADOS QUE TIENEN POR OBJETO LIMITAR EL DERECHO DE LOS PROPIETARIOS PARA FIJAR LOS ALQUILERES DE LOS EDIFICIOS DESTINADOS Á LA INDUSTRIA Ó AL TRÁFICO.

Olvidando en parte estos principios por favorecer intereses muy respetables, nuestra antigua legislacion sobre arrendamientos dejó harto desatendidos los derechos de la propiedad. Respetando ciegamente estos derechos, y deseando restablecerlos como lo exigian la justicia y la ciencia económica, nuestras leyes modernas sobre la misma materia han conseguido inciertamente su objeto, pero sin tener bastante en cuenta intereses de grande importancia, que pueden ser hasta cierto punto atendidos sin mengua de la justicia. Ahora para favorecer estos intereses se pide una especie de retroceso, si no á la letra de las leyes antiguas, á la doctrina y al espíritu que las engendraron. Para hacerlo se consultan diferentes medios, que como bases de la nueva ley que se proyecta, deberán ser examinados y juzgados por la Academia. Entre estos hay algunos que no parecen admisibles, así como hay otros aceptables; y debiendo hacerse cargo de todos, empezará la Academia por los primeros, aunque para ello tenga que alterar el órden en que vienen indicados en la Real órden.

En la hipótesis de ser conveniente y oportuna la reforma de la ley de 9 de Abril de 1842, se consulta á la Academia

si podria ser una de sus bases la de que la subida de los alquileres de las tiendas, almacenes y locales destinados á establecimientos públicos, cuando su arrendamiento continúe por consentimiento tácito de las partes, sea proporcional y simultánea á la que sufran las demas habitaciones del mismo edificio. La Academia entiende que esta base tiene por objeto sujetar el alquiler de las tiendas, cuando pueda alterarse por concluir el contrato del arrendamiento anterior, á una especie de tarifa proporcionada al precio que tuvieren las demas habitaciones de la misma casa, de modo que no pueda subirse el uno sin el otro, ni sin guardar la subida del primero cierta proporcion con la del segundo.

Si es este el sentido de la base, la Academia no puede menos de considerarla, ó ineficaz para su objeto y frustratoria, ó inconciliable con el libre ejercicio de los derechos esenciales del dominio. La tarifa propuesta no ha de tener aplicacion al parecer, sino á los arrendamientos que continúen por consentimiento tácito de las partes, y en que no se haya pactado tiempo ni desahucio. Nuestras leyes, siguiendo á las romanas, y de acuerdo en este punto con casi todas las de Europa, admiten esta clase de arrendamientos, fundándose en la presuncion vehemente de que ambas partes quieren continuar ligadas por el contrato cuando terminado el plazo de este, no significan su voluntad de disolverlo, y por el contrario, demuestran su intencion de seguirlo el inquilino permaneciendo en la finca y el dueño recibiendo su renta, ó consintiéndolo con su silencio. Pero por lo mismo que el único fundamento de esta nueva y tácita convencion es la presuncion indicada, ni nuestras leyes, ni las de ninguna otra nacion, ni la lógica admiten la posibilidad de que semejante arrendamiento pueda continuar bajo distintas condiciones que el primero. Puede presumirse por el silencio de los contrayentes, su voluntad de prorogar el contrato anterior; pero desde el momento en que cualquiera de ellos signifique su propósito de modificar cual-

quiera de sus condiciones, ya no puede suponerse la prorogacion del mismo contrato por tácito consentimiento, sino la intencion de formar otro nuevo. Así es, que segun nuestras leyes, concluido un arrendamiento y continuado despues por la tácita voluntad de las partes, puede el dueño desalojar al inquilino cuando lo tenga por conveniente, denunciándole el desahucio con la anticipacion que corresponda, puede asimismo poner fin cuando guste al prorogado arriendo, exigiendo desde luego la formacion de un nuevo contrato, bajo condiciones diferentes, mas por el tiempo que haya durado el tácito, no puede exigir mas precio que el convenido en el anterior.

Siendo esta la ley vigente, entiende la Academia que no hay necesidad de reformarla en favor de los inquilinos, y para impedir la subida inmotivada de los alquileres en los arrendamientos por convenio tácito, puesto que ya está limitada la facultad de los dueños del modo mas favorable posible á los arrendatarios. Pero como entendida de este modo la base es innecesaria é ineficaz la reforma propuesta, presume la Academia que la regulacion de alquileres que se consulta, no es para el tiempo que dure el arrendamiento por convenio tácito de las partes, sino para su renovacion por medio de un contrato expreso y solemne. En tal supuesto no duda la Academia en manifestar á V. E. que la tasa de los alquileres, idea fundamental de la base, es contraria á la justa y esencial libertad del dominio, opuesta á la justicia, peligrosa é inoportuna en sumo grado, é insostenible en el terreno de la ciencia económica.

Ha sido tan debatida en otro tiempo la cuestion de la tasa de las cosas comerciables, y son tan conocidas las razones por las cuales han sido derogadas en todas partes las leyes que la establecian, que no parece necesario reproducirlas. La Academia supone admitida por todos la doctrina que en general condena aquella institucion, y no se hará cargo sino de sus aplicaciones á los alquileres, como excepcion de la misma doctrina. No siendo la propiedad una concesion de la ley positiva, no

puede esta imponerle otras limitaciones que aquellas que sean indispensables para la subsistencia y progreso de la sociedad, que tampoco es obra de la ley. Siendo asimismo la propiedad, y particularmente la inmueble, una garantía necesaria de la libertad individual, no cumple su objeto sino mediante la libertad de su ejercicio. Por eso es un hecho constante, tanto en las sociedades antiguas como en las modernas, que la libertad individual no existe en los pueblos ó clases cuyos individuos no tienen la libre disposicion de sus bienes, y con especialidad de la tierra. Pues bien: el propietario á quien se tasan los alquileres de su finca, no dispone libremente de su propiedad. lo mismo que aquel á quien se tasara el precio en venta de la misma finca ó de sus frutos, puesto que el arrendamiento no es sino la enajenacion del uso de una cosa, que no se diferencia económicamente de la enajenacion del fruto de cualquiera otra. No dispone libremente de su propiedad aquel que al enajenarla en todo ó en parte, no puede aspirar á obtener por ella el precio mas alto que pueda ofrecérsele.

El único límite que á esta facultad puede ponerse es aquel que requiere indispensablemente, ó el respeto debido al derecho de un tercero, ó la conservacion ó progreso de la sociedad, en tanto que constituyen un derecho de la misma, como ley de su naturaleza. En estos principios se fundan las expropiaciones por causa de utilidad pública, con tasacion de precio á falta de avenencia y ciertas reglas de policía urbana y rural acerca de la construccion de edificios ó de la conservacion y deslinde de las heredades. ¿Pero qué derecho individual ó colectivo viola el propietario que exige por el alquiler de su finca el precio que estima conveniente? Ya se ha demostrado que el actual inquilino no tiene derecho verdadero: la sociedad tampoco lo tiene, por cuanto ni su existencia ni su progreso resultan comprometidos de que los propietarios contraten libremente el precio de sus habitaciones; luego el único fundamento de cualquiera restriccion que se impusiese á esta facultad del

dominio sacrificaria el derecho del dueño al interés particular del inquilino. No negará la Academia que si en algun caso extraordinario y poco probable, originado siempre por circunstancias pasajeras, resultara gravemente comprometido el órden público por causa del subido precio de los alquileres, podria el Gobierno adoptar las providencias transitorias que juzgase indispensables para defender el órden social, inclusa la de exigir de los propietarios el sacrificio de alguna parte de sus derechos; pero semejante caso no debe ocurrir con una administracion previsora; si llegara no deberia remediarse sino con medidas excepcionales, y de cualquier modo no es para tales casos para los que se hacen las leyes, sino para los frecuentes y comunes.

Sería además contraria á la justicia la tasa indicada por la desigualdad con que resultarian tratados los propietarios respecto á todos los demas productores y aun entre sí mismos. Uno de los mas graves inconvenientes de la tasa consiste en no poderse aplicar á productos determinados sin extenderla á todas las cosas comerciables, á menos de incurrir no solo en una inconsecuencia, sino en una grave injusticia. Si tasado un producto no se tasan á la vez todos los otros, el dueño del primero queda sujeto á todas las vicisitudes de los cambios en cuanto á la adquisicion de las primeras materias que necesita para la produccion y de las cosas que personalmente consume, y no en cuanto á la enajenacion de aquellas con cuyo importe ha de procurárselas. Por eso admitido en la edad media este sistema con aplicacion tan solo á pocas mercancías, no solo la lógica, sino la misma justicia, llevaron de consuno á extenderlo á casi todos los efectos enajenables y á todos los servicios. Por eso tambien cuando el Consejo de Castilla mandó por su auto acordado de 1754, que no tuviera fuerza de tal el de 1708, el cual habia sujetado á tasacion las rentas de las tierras, segun en otro lugar queda dicho, se fundó precisamente en la desigual condicion en que se hallaban los propietarios y los colonos por

estar tasadas las rentas que habian de percibir los primeros y no los frutos que necesitaban adquirir de los últimos (1). Tasados hoy los alquileres de las casas quedarian exentas las utilidades de la propiedad urbana de la ley general de la oferta y la demanda, que regula en último resultado el precio de todas las cosas que se cambian libremente, y como permanecerian sujetas á ella las utilidades de todas las demas industrias, se limitarian los ingresos del propietario por reglas independientes de las que determinan los precios, al paso que sus salidas ó consumo y los ingresos de todos los demas productores no tendrian otra limitacion que la que resultara de estas reglas. Y si la justicia exigiera que el propietario no pudiese recibir mas de cierto precio por el uso de sus fincas, seguramente no consentiria que se le obligase á pagar precio no tasado por los materiales que empleara en repararlas ó construirlas, por el pan que comiera y por las ropas que vistiese.

Ni la circunstancia de haberse de restringir la tasa á las tiendas y establecimientos públicos de las grandes poblaciones, y de regularse por el precio libre de las habitaciones comprendidas en los mismos edificios, remediaria esta dificultad, antes al contrario, la aumentaria considerablemente. En los pueblos de segundo y de tercer órden crece tambien proporcionalmente el vecindario, y como á la vez y en la misma proporcion, no se aumente su riqueza y el número de sus edificios, lo cual suele suceder mas fácilmente en ellos que en las grandes capitales, se puede experimentar como en estas la misma escasez de habitaciones é igual subida en el alquiler de las existentes. Y si la tasa en casos tales es un beneficio ¿por qué ha de concederse al industrial que vive en las ciudades populosas y no á los que habitan en villas ó lugares menos poblados? Por otra parte, no habiendo mas regulador del alquiler de las tiendas y establecimientos públicos que el de las habi-

---

(1) Expediente de ley agraria, núm. 105.

taciones comprendidas en el mismo edificio, es claro que quedarian eximidos de esta regulacion todos los dueños de casas que no tuvieran habitaciones independientes de los almacenes ó establecimientos á que se hallaran destinadas, y aquellos que alquilasen juntamente á una misma persona y por un solo precio el local del tráfico y el de la habitacion. Quedarian, pues, exentos de la tasa muchos de los edificios que hoy existen destinados á establecimientos públicos, y todos los que de nuevo se construyesen ó trasformasen, lo cual induciria una injusta desigualdad en la condicion de los propietarios. Y cuanto mas se hiciese por remediarla llevando á rigor el cumplimiento de la nueva ley, ó tomando por norma del alquiler de las tiendas el de las habitaciones, no del mismo edificio, sino del respectivo cuartel ó barrio, tanta mas ventaja encontrarian los dueños de fincas en destinarlas á morada que á establecimientos, no dispondrian para este objeto las que edificaran de nuevo, no alquilarian para el mismo muchas de las existentes á él destinadas, y lejos de remediarse la escasez que hoy se lamenta, se aumentaria considerablemente. Pero como al fin es menester que haya algunas casas destinadas á la industria y el tráfico, los inquilinos mismos en cuyo beneficio se hubiera establecido la tasa, procurarian eludirla, ofreciendo por aquellas á los propietarios un precio mayor que el tasado, aunque en las escrituras ó contratos no apareceria sino el legítimo. Se reproduciria, pues, el mismo fenómeno que ocurria cuando estaban tasados tambien por la ley casi todos los artículos de comercio, á saber: que la tasa contribuia á su escasez y no remediaba su carestía.

Por otra parte, concedido semejante favor á los inquilinos, ¿cómo habria de negarse á los arrendatarios de heredades? Comunes son á ambos las circunstancias con que algunos pretenden justificar la tasa de los alquileres. Si el inquilino, por falta de otro edificio adecuado para su tráfico, puede verse forzado á recibir sin defensa la ley del dueño, en el mismo caso puede

y suele hallarse el colono, cuando despedido, no halla otro predio adecuado para su labranza. Si la industria y el comercio requieren el favor de las leyes, no lo exige ni merece menos la agricultura. No hay pues medio: ó se ha de incurrir en una inconsecuencia notoria, ó ha de quedar sometida la propiedad rural á las mismas condiciones de la urbana, en todo lo que se refiera á la tasacion de su precio.

A estos inconvenientes gravísimos, que en todo tiempo ofreceria semejante restriccion de las facultades del dominio, deben agregarse otros originados por las circunstancias críticas que en el dia está atravesando la propiedad. Hay una escuela, como sabe V. E., que intenta conmover los cimientos de esta institucion fundamental, y que para desacreditarla y destruirla no perdona ninguna ocasion favorable. Uno de los principales argumentos de que se sirven estos adversarios, para negar ó reducir á su expresion mas mínima el derecho de propiedad, es el que deducen de las restricciones numerosas á que ya está sujeto este derecho por razones mas ó menos sólidas de general conveniencia. Proudhon, el jefe y mas atrevido dialéctico de esta escuela, intenta convencer con la historia de la propiedad, de que á medida que la humanidad ha ido progresando, han venido sucesivamente limitándose los derechos del dominio. A sus ojos la expropiacion por causa de utilidad pública, las conversiones de la deuda del Estado, el sistema hipotecario de publicidad y especialidad, y otras instituciones semejantes, son otros tantos testimonios de que la sociedad moderna no reconoce el principio absoluto de la propiedad individual. «La conspiracion contra la propiedad, dice, es general, es flagrante, anima á todos los espíritus é inspira todas nuestras leyes (1).» Y aunque estos juicios sean exagerados ó falsos, aunque las restricciones que hoy señalan las leyes al derecho de propiedad emanen siempre en último resultado de otro derecho

(1) Proudhon. Qu'est que ce que la propriété. Seconde memoire.

no menos respetable, y tengan por objeto la conciliacion de ambos, aunque no es cierto que con los progresos de la civilizacion se hayan ido menguando los derechos del dominio individual, cuando tales doctrinas se proclaman y amenazan el órden social, ¿será ocasion oportuna para imponer á la propiedad nuevas limitaciones que no están rigorosamente exigidas por un derecho perfecto? Si se privara á los dueños de la libre disposicion de sus fincas en cuanto á contratar libremente el precio de los arrendamientos, para satisfacer no un derecho, sino un interés de los inquilinos, ¿no se daria pretexto plausible por lo menos, para que Proudhon y sus adeptos volvieran á exclamar: «la conspiracion contra la propiedad es flagrante, anima á todos los espíritus, é inspira todas nuestras leyes?» El autor de las «Contradicciones económicas» podria, sin incurrir en ninguna inconsecuencia, defender la tasa de los alquileres y de cualesquiera efectos de comercio, toda vez que niega la mayor parte los principios de la economía política; pero los que reconocen las verdades de esta ciencia, los legisladores que se inspiran de ella al dictar sus preceptos, los que en su nombre condenan el antiguo régimen económico de la sociedad, no pueden, sin incurrir en una contradiccion palmaria y sin renegar antes de sus principios, poner trabas semejantes á la libre contratacion.

Es otra de las bases consultadas, si aumentado el valor de una finca por caso fortuito, ó á consecuencia de mejoras hechas en ella por el dueño ó por el inquilino industrial, pudieran fijarse reglas para la subida de su alquiler. Consecuente la Academia con la doctrina expuesta, contraria á toda tasa, no puede menos de aplicarla tambien á la que por esta base se consulta. Si el aumento de valor tiene lugar, cualquiera que sea su causa, mientras dura el arrendamiento contratado á plazo fijo, no hay derecho en el dueño para variar las condiciones del contrato, el cual deberá cumplirse siempre, á menos que sobrevenga alguna imposibilidad material, ó que las

partes convengan libremente en modificarlo ó disolverlo. Si tal aumento ocurre cuando cualquiera de los contrayentes pueda separarse del arrendamiento ó variar sus condiciones, tampoco puede la ley regular los alquileres, sin menoscabar los derechos de la propiedad.

Cuando el nuevo valor dado al edificio proceda , no de la voluntad del dueño ni de la del inquilino, sino de actos de la Administracion, como la apertura de una plaza, el ensanche de una calle ú otras obras semejantes, debe ceder esta ventaja en beneficio del dueño, como compensacion de los perjuicios que por actos semejantes, puede y suele sufrir. La Administracion, no tiene sin embargo por ello derecho para tasar el aumento que á consecuencia de estas ventajas, deban sufrir los alquileres, toda vez que ni siquiera puede hacer depender la ejecucion de las obras del consentimiento de los propietarios en la tarifa que establezca. El dueño particular de terrenos ó edificios que puede disponer de ellos como tenga por conveniente, podria decir á los propietarios vecinos: yo haré en mi finca tal obra que aumentará el valor de las vuestras, si os obligais conmigo á no subir vuestros alquileres ó á subirlos hasta cierto límite; pero si no contraeis esta obligacion, ó dejaré mi predio en el estado en que se halla, ó lo destinaré á otro uso de que no reportareis ningun provecho. Mas como la Administracion no dispone de las cosas públicas con la misma libertad que los particulares de las suyas privadas, no puede proponer ni hacer semejante contrato. Si la nueva plaza ó el ensanche de la calle ó la obra de que se trate, es necesaria ó conveniente, no puede depender su ejecucion de que los propietarios acepten ó no el indicado convenio, pues esto equivaldria á sacrificar el bien comun al interés ó al capricho de algunos individuos. Y si para evitar este escollo se prescindiera del consentimiento de los propietarios, y dándolo por supuesto se procediera á tasarles los alquileres, tampoco sería esto justo, porque semejante suposicion no es por regla general admisible, pues

por fundada que sea la presuncion de que todos consienten en lo que les conviene, no es buen juez el legislador de la conveniencia individual y privada, ni se compadece con la libertad civil, la facultad de imponer lo útil al hombre mayor de edad que se halla en la plenitud de sus derechos y no se allana á recibirlo.

Si el aumento de valor ó estimacion del edificio procediera de obras ejecutadas por el dueño, aun habria menos razon para tasar los alquileres. Siendo en tal caso la subida de estos el rédito del capital invertido en las obras, solo podria justificarse la tasa de ellos , cuando se tasaran tambien las utilidades de todos los capitales que se invirtieran en otras empresas. Y si el aumento de valor indicado resultara de obras hechas por el inquilino, no procederia equitativamente el dueño aumentando por ello el alquiler al mismo que las haya costeado; mas para remediar este abuso no es menester que la ley intervenga en la contratacion, fijando los precios, basta el interés del inquilino, el cual no se aventurará á hacer tales gastos, sin asegurar por cierto tiempo y por un alquiler proporcionado, la posesion de la finca. En ningun caso por lo tanto , debe admitirse la regulacion oficial de los alquileres cuando aumente el valor de las casas arrendadas.

No sería menos derogatorio de los derechos del dominio el beneficio de tanteo á favor del inquilino industrial, en los casos en que hubiera competencia, que es otra de las bases consultadas. Si el dueño no pudiera disponer libremente de su finca, prefiriendo al inquilino que mas garantías le ofrezca de la seguridad del pago ó del buen trato y cuidado de su habitacion, el arrendatario actual vendria á ser co-partícipe en la propiedad, sin mas título que su particular conveniencia, puesto que ninguno le da el derecho. ¿Por qué ha de obligarse al propietario á preferir un inquilino mal pagador, ó cuyos alquileres haya cobrado en el arrendamiento anterior con suma dificultad, á aquel que habrá de pagárselos fácil y segura-

mente? ¿Por qué ha de obligársele á sufrir perpétuamente á un inquilino cuyo tráfico deteriora la finca, sin poder recibir á otro que se la conserve? Pues qué ¿el dueño de un edificio destinado á una industria no ha de poder nunca dedicarlo á otra de que saque mayor provecho, tan solo porque convenga al actual inquilino continuar ocupándolo y pague para ello tanto como ofrezca cualquiera otro? Con restricciones semejantes no atribuiria el dominio la libre disposicion de las cosas, sino una co-participacion en ellas, con los que las llevaran en arrendamiento.

Ni con semejante privilegio sería la competencia un medio eficaz de buscar seguramente el precio mas alto de los alquileres. Porque ¿quién iria á disputar en una licitacion el arrendamiento de una finca, si sabia de antemano que deseaba conservarla y tenia derecho para hacerlo aquel, que pudiendo perder mas si fuese vencido en la competencia, puede con menos costo pujar mas alto en la subasta? Pocos serian ciertamente, y ninguno tal vez en muchos casos, con lo cual ni habria la competencia que se supone, toda vez que la frustraria el privilegio, y cuando la hubiera sería entre un número reducido de postores, y por consiguiente sin las ventajas propias de este modo de contratacion. Así como no hay dominio verdadero allí donde falta la libre disposicion de las cosas, así no hay competencia eficaz cuando los concurrentes no tienen seguridad de adquirir lo que desean, aunque ofrezcan por ello el mas alto precio.

Tampoco juzga la Academia que sería oportuno el establecimiento de consejos locales de *hombres-buenos*, que en otros países llaman *prud-hommes*, destinados á conocer de las cuestiones que se suscitaran entre propietarios é inquilinos, y á interpretar y aplicar la nueva ley de arrendamientos, segun se propone hipotéticamente tambien, en otra de las bases consultadas. Son los *prud-hommes* en Francia unos jueces de paz especiales que deciden sin forma de juicio y verdad sabida y

buena fe guardada, las cuestiones que se suscitan entre los fabricantes y los maestros, oficiales ó aprendices de las fábricas y talleres, ó bien entre los mismos obreros sobre derechos y obligaciones concernientes á su industria, conciliando á las partes, si es posible, ó fallando en justicia cuando no hay conciliacion: que conocen igualmente de las faltas cometidas en las fábricas por los mismos obreros, castigándolas hasta con tres dias de prision, y que velan por el cumplimiento y observancia de los reglamentos de las artes y oficios, en cuanto se refieren á las industrias á que extiende su jurisdiccion cada consejo. Aunque esta institucion trae su orígen en Francia del antiguo régimen de los gremios de artesanos, abolido durante la revolucion de 1789, y del cual era en cierto modo una consecuencia necesaria, fué restablecida despues bajo distinta forma, siendo uno de sus racionales fundamentos la conveniencia de que cuestiones tan especiales y en cierto modo tan técnicas como las que suelen ocurrir entre fabricantes y obreros, se resolvieran por personas competentes en las industrias respectivas y que mereciesen además, la confianza particular de los industriales. Por eso se dió á cada industria ó á cada grupo de industrias análogas, un consejo especial de *prud-hommes*, periódicamente elegido y compuesto siempre de fabricantes y obreros de las mismas.

Mas estas consideraciones no son aplicables en concepto de la Academia á las diferencias que puedan suscitarse entre propietarios é inquilinos, como no se diera á los consejos de hombres-buenos que se indican, la facultad de mediar entre aquellos para fijar el precio controvertido de los aquileres, lo cual no se puede admitir de modo alguno por las razones anteriormente expresadas. Una vez reconocida la facultad de los dueños para contratar libremente el arrendamiento de sus fincas, ninguna cuestion especial y técnica puede suscitarse entre ellos que no puedan resolver los tribunales por su criterio propio, ó á lo mas con el auxilio de peritos en arquitec-

tura. Si el inquilino no paga al corriente sus alquileres, basta el juez para exigírselos; si maltrata y deteriora su habitacion, ó si necesita repararla inmediatamente, para evitar que se arruine, un arquitecto ó mas, son harto competentes para hacerlo constar, y los tribunales pueden resolver seguramente, apreciando su declaracion. Del mismo modo se pueden decidir con todas las garantías posibles de acierto, las desavenencias que se susciten por exigir el inquilino obras que el dueño se niegue á ejecutar por innecesarias ó por no creerse obligado á costearlas, ó sobre responsabilidades que pueda contraer el mismo inquilino, por daños causados en la finca ó con ocasion de ella.

Faltaria además á esta nueva jurisdiccion otro de sus fundamentos, que es cierta disciplina necesaria entre todos los sujetos á ella, y el principio de la subordinacion de estos mismos á determinados jefes ó maestros. Estas circunstancias que son propias de las fábricas en que se reunen muchos obreros de distintas categorías, los cuales no pueden trabajar ordenada y provechosamente si no se someten á un régimen especial, y si no reconocen la autoridad de ciertos jefes inmediatos, no concurren de modo alguno entre inquilinos y propietarios, que no tienen entre sí mas relaciones que las de pagar y cobrar respectivamente los alquileres, que ni siquiera necesitan conocerse, y á quienes sería absurdo imponer reglas especiales de subordinacion y disciplina. Por eso los consejos de *prud-hommes* de Francia no ejercen su jurisdiccion sino sobre los industriales respectivamente ligados por derechos y obligaciones recíprocas concernientes á su oficio, y de ningun modo sobre los fabricantes en sus relaciones con otros de la misma especie y de quienes no reconozcan ninguna dependencia.

V.

NECESIDAD DE REFORMAR EN PARTE LA LEGISLACION CIVIL SOBRE INQUILINATOS.—GENERALIDAD DE ESTA REFORMA.—CARACTER DE LOS REMEDIOS QUE PUEDEN ADOPTARSE CONTRA LOS ABUSOS DENUNCIADOS.

Pero si la Academia no puede convenir en las bases de reforma hasta ahora examinadas por las graves consideraciones que deja expuestas, acepta y aplaude desde luego otras de las que tambien se consultan. Dicho queda en otro lugar que si las leyes de arrendamientos de 1813 y 1842 han restituido á la propiedad sus menoscabados derechos, siendo bajo este concepto irreprochables, no han consultado la conveniencia general todo lo que permitia la justicia, ni han reformado tampoco la antigua legislacion en puntos en que lo exigia el derecho de los arrendatarios. Estas leyes adolecen de cierto espíritu de reaccion contra antiguos abusos, que hubo de inspirarlas, por lo cual ni tuvieron bastante en cuenta todos los intereses legítimos dignos de ser atendidos, ni se propusieron mas fin que remediar aquellos abusos, sin cuidarse de otros que tambien necesitaban algun remedio.

En tal concepto juzga la Academia necesaria y oportuna la reforma que se consulta; pero no limitada á la ley de inquilinatos de 1842, ni á las casas destinadas al tráfico ó á la industria en las poblaciones de vecindario numeroso. Si como en otro lugar queda demostrado, puede sufrir iguales perjuicios el inquilino que el colono, por consecuencia del uso que haga el dueño de su derecho de disponer libremente de la finca arrendada, no hay razon para que en este punto queden los predios rústicos sujetos á condiciones diferentes que los urbanos. Otro tanto puede decirse de las grandes y de las cortas poblaciones, toda vez que en unas y en otras puede haber escasez de edificios, que obligue á ciertos inquilinos á sufrir sin defensa la ley

del propietario. Y aunque la Academia no considera que haya abuso remediable por la ley en el libre ejercicio del dominio, cuando de resultas de este se ve forzado el arrendatario á abandonar la finca que le conviene ó á pagar por ella un precio que le perjudica, como existen otros injustificables á los ojos de la justicia y defectos en la legislacion que podrian remediarse, siendo todos comunes á los arrendamientos de heredades y á los de edificios, tanto en las grandes como en las pequeñas poblaciones, no hay fundamento bastante para limitar la reforma á las casas destinadas á determinados usos en las ciudades populosas.

Esta reforma debe partir, como dice muy bien la primera de las bases consultadas, del principio de la «libre contratacion y de la facultad declarada á los dueños de casas para arrendarlas libremente.» Todo lo que no sea conforme con esta doctrina será derogatorio de la propiedad, por cuanto lo sería de la justa libertad del propietario. Si esta es una verdad reconocida, que constituye un principio en la materia de que se trata, ha de ser igualmente cierta en todas partes, y se incurriria en una lamentable inconsecuencia admitiéndola en las grandes poblaciones y negándola en las de menor vecindario. Por no ser conformes con ella la tasa de los alquileres, ni el privilegio de tanteo, ni las restricciones, que sin haber contrato pendiente, priven al dueño de la facultad de disponer de lo suyo, juzga la Academia que no deben adoptarse estos remedios, y que no los hay tampoco directos, capaces de conciliar completamente los respectivos intereses de los propietarios y los inquilinos.

Es ciertamente muy lamentable que estos intereses no se hallen siempre en perfecto acuerdo, y que prevaliéndose los dueños de la escasez de edificios, levanten los alquileres de modo que dejen de estar en proporcion con los recursos de sus actuales inquilinos. ¿Pero es menos de lamentar que los dueños de tierras exijan tambien por ellas rentas muy crecidas, que ó no puedan ser pagadas por los actuales colonos, ó den

por resultado el encarecimiento de los frutos? ¿No es tambien muy deplorable que los traficantes en artículos de primera necesidad se prevalgan de la escasez que en ocasiones, suele haber de ellos, para venderlos á mayor precio, con grave daño de los intereses del consumidor? Pero si esto es un mal en las circunstancias críticas y pasajeras en que acontece (nunca de un modo permanente, puesto que no lo es el crecimiento gradual y justificado de los precios) es un mal necesario, que no pueden remediar las leyes, semejante á otros muchos á que no alcanza tampoco su potestad. Y no porque dejen de ocurrirse al mas ignorante medidas directas y al parecer decisivas para impedirlo, sino porque ó son ineficaces ó no pueden adoptarse sin ocasionar un daño mayor. ¡Cuántos actos inmorales se cometen, que por estas consideraciones, deja la ley impunes! Lo primero que se ocurre al ver lastimados los intereses del inquilino por las exigencias del propietario, los del consumidor de artículos de primera necesidad por las del expendedor de ellos, ó los del que ha menester tomar prestado por las del prestamista, es sujetar á justiprecio y tasa las fincas, el interés del dinero y los mantenimientos. Pero aunque al adoptar una medida semejante no se advierta que con ella se causa otro mal mas grave, por cuanto se ataca el derecho de propiedad en sus mas esenciales elementos, luego viene á demostrar la experiencia que ni siquiera se consigue el objeto apetecido, porque la tasa aumenta la escasez y por consiguiente la carestía verdadera, toda vez que disminuye al cabo de un modo permanente, el género tasado, cuando la subida de precios que se ha querido remediar fué tal vez accidental y transitoria.

Fuera de estos remedios directos, injustos ó ilusorios que condena la ciencia, no ve otros la Academia que los indirectos, los cuales si no extirparán por completo, inmediatamente y para siempre los abusos denunciados, ni pondrán término definitivo á todas las quejas á que suele dar lugar el uso que los propietarios hacen de su derecho, mejorarán mucho la condicion

actual de los arrendatarios y desvirtuarán las causas que la producen. Estos remedios pertenecen unos á la legislacion civil y otros al órden administrativo.

VI.

NECESIDAD DE REFORMAR LA LEGISLACION CIVIL SOBRE ARRENDAMIENTOS PARA DAR MAYOR SEGURIDAD Y DURACION A ESTE CONTRATO.

Lo que el colono y la agricultura en general necesitan es seguridad y duracion en los arrendamientos, á fin de que por el temor de no recoger el fruto de sus afanes, no se abstenga el labrador de invertir en la tierra todo el capital y todo el trabajo que requiere su mejor y mas abundante cultivo. Nada perjudica tanto á la produccion como aquel recelo que en una de sus églogas cantaba Virgilio:

Impius hæc tam culta novalia miles habebit,
Barbarus has segetes.

Lo que el inquilino, dueño de un establecimiento industrial, necesita tambien es seguridad y duracion en su inquilinato, puesto que sin ellas estará siempre expuesto á perder en la traslacion de su hacienda y su domicilio, una parte de aquella y otra no menor de sus utilidades. Para remediar la carestía de los alquileres no hay otro medio efectivo que el de favorecer la nueva edificacion, ensanchando las poblaciones y procurando que el número de casas se aumente en progresion mas rápida que el vecindario respectivo y su riqueza. A la seguridad y duracion de los arrendamientos puede contribuir algo la ley civil: al aumento de los edificios puede cooperar mucho la Administracion.

Una de las causas que mas directamente dan ocasion á la

inseguridad del arrendamiento, es el carácter que nuestra antigua legislacion atribuye á los derechos nacidos de este contrato. Tomada aquella legislacion de la romana que consideraba estos derechos como personales, la fuerza de la lógica obligó tanto á una como á otra á declarar que si bien el heredero universal debia mantener el arrendamiento otorgado por su causante, como sucesor en todas sus obligaciones y derechos, ni el comprador, ni el sucesor singular tenian semejante deber, como no les hubiera sido impuesto á título de condicion expresa, ó como el arrendamiento no fuera vitalicio ó perpétuo (1). Y en efecto, admitido el principio de que este contrato solo atribuye é impone derechos y obligaciones personales, era consecuencia forzosa que unos y otras no se trasmitiesen sino á aquellos sucesores, que siendo como la continuacion jurídica de la persona del difunto, le debian suceder tambien en todas sus obligaciones y derechos.

Lo mismo, con poca diferencia, dispusieron las leyes especiales de Aragon y Cataluña, aunque sin llevar tan á rigor la ficcion legal del derecho romano. En el primero de estos reinos puede el dueño desahuciar al inquilino cuando decida vender la finca y no tuviere otra de que disponer (2), bastando que jure llevar á efecto la enajenacion (3); mas si el comprador adquiere el predio sabiendo que está arrendado, presúmese que consiente en el arrendamiento, y queda obligado por él hasta su conclusion; solo no sabiéndolo es cuando puede disponer libremente de la finca (4). En Cataluña obliga tambien el arrendamiento al sucesor universal del dueño, y aun al singular ne-

---

(1) § últim. Instit. tit. *Locati et conducti.*—Dig. tít. id. l. 19, § 8, y l. 1.ª y 25. § 1.°—Cod. tít. id. l. 10.ª—L. 7, tít. 17, lib. 4.°. Fuero Real.—Leyes II y XIX, tít. 8, Partida 5.ª

(2) Fueros de Aragon, tít. *Locati et conducti*, lib. 4.°

(3) Molino, Repertorium Fororum Aragon. verb. *Locatio.*

(4) Franco, Fororum atque observantiarum Aragoniæ codex. lib. 4.° super for. *Locati et conducti.*

cesario, como la mujer á quien se devuelve el predio dotal, disuelto el matrimonio, ó el que sin ser antes dueño, adquiere una finca por sentencia judicial; pero no al sucesor singular voluntario, como el legatario ó el comprador, (1) excepto en cuanto á este último, adquiere el predio sabiendo que está arrendado, pues entonces tambien, como en Aragon, debe pasar por el arrendamiento (2). Hay además, segun los intérpretes, otra singularidad y es que el arrendamiento por largo tiempo (entendiéndose por tal el de cinco años con arreglo á costumbre) confiere al arrendatario un derecho real ó dominio útil, en cuya virtud no puede ser desahuciado ni por el sucesor singular voluntario (3).

No habiendo sido reformada en este punto nuestra legislacion antigua por las leyes modernas, han seguido considerándose como personales los derechos nacidos del contrato de arrendamiento, con la facultad consiguiente en el comprador y en todo sucesor singular de ponerle término, aunque esté pendiente, y cualquiera que sea el tiempo de su duracion. Esta causa permanente de la inseguridad de los arrendatarios y de la brevedad de los arrendamientos carece de todo motivo legítimo y envuelve en sus resultados, una violacion notoria de la justicia. Si el arrendamiento es como en otro lugar se ha dicho una enajenacion temporal del uso de la cosa arrendada ¿qué razon puede haber para que en la misma no produzca un derecho? La servidumbre, el censo, el usufructo, el enfitéusis y otros derechos considerados como reales ¿qué son sino enajenaciones de una parte del dominio ó sea de la facultad de disponer de las cosas que son objeto de tales contratos, lo mismo qne el arrendamiento? ¿No es acaso menos completa que en este contrato la enajenacion parcial del dominio que se verifique en la hipo-

(1) Cáncer. Variæ resolutiones juris, &c. Pars. 1.ª, cap. 14.

(2) Peguera. Decisiones ex S R. C. Cathaloniæ collectæ. Decis. 50. y jurisprudencia de la Audiencia de Cataluña citada por Cáncer.

(3) Cáncer: Obra y lugar citados.

teca, y sin embargo pasa esta por un derecho real? El que impone un censo se priva de la facultad de disponer del producto íntegro de la finca acensuada, concediendo al censualista el derecho de percibir una parte fija del mismo, mediante el precio que á título de capital, recibe. El que concede una heredad en enfitéusis enajena el derecho de beneficiarla y de percibir sus frutos, mediante la obligacion que el adquirente contrae, de pagarle anualmente lo convenido. Esto mismo hace el dueño que arrienda un predio: se priva del derecho de disfrutarlo, de disponer de él y de percibir sus frutos por tiempo determinado, esto es, de una parte de su dominio, enajenando este derecho á un tercero por un precio que se llama alquiler ó renta. Siendo, pues, igual la condicion de estos contratos, puesto que producen una desmembracion del dominio, ¿cuál puede ser el fundamento de que todos atribuyan derechos reales, menos el arrendamiento que no los confiere sino personalísimos?

Nacen de esta doctrina las consecuencias mas trascendentales en las relaciones entre dueños y arrendatarios, siendo una de ellas la de no tener estos en las cosas que llevan en arrendamiento todos los derechos que deberian corresponderles, ni en el ejercicio de estos derechos, la necesaria independencia. El colono y el inquilino no poseen por sí la finca cuyo disfrute tienen adquirido con las mismas condiciones y circunstancias con que podrian poseer cualquiera otro derecho: hácenlo solamente en nombre y representacion del dueño de quien dependen. Si un tercero les priva de su precaria posesion ó les inquieta en ella, no pueden entenderse con él para impedirlo ó recuperar lo suyo, sino con el dueño. Y lo que es aun mas injustificable, si el dueño quiere romper el vínculo de su contrato y dejar sin efecto las obligaciones contraidas y burlarse del arrendatario, puede hacerlo cuando quiera, enajenando ó fingiendo que enajena la finca, con lo cual el otro contrayente, si bien podrá demandarle por su obligacion personal, no recu-

perará por eso su arrendamiento, y ni aun siquiera tendrá la seguridad de ser indemnizado de todos sus perjuicios, porque ni la ley reconoce expresamente este derecho, limitando en tal caso, como lo hace, la obligacion del dueño á devolver los alquileres correspondientes al tiempo no vencido, ni aunque lo declaren los tribunales despues de un costoso litigio, aplicando la doctrina de los intérpretes, hay siempre médios expeditos de hacerlo efectivo. De modo, que aunque el arrendamiento produce de hecho una desmembracion del dominio, aunque por consecuencia de ella no puede disponer por sí el dueño de los derechos desmembrados, por ser el del arrendatario un derecho personal, puede disponer á favor de otro, de lo mismo que él no tiene, á saber: el uso é inmediato disfrute de la finca arrendada. Así por respeto á la arbitraria personalidad de aquel derecho, viene á autorizar la ley actos que en otros casos castiga como delitos, pues lo son las enajenaciones de cosas ajenas verificadas á sabiendas y con el próposito de lucrarse de ellas, circunstancias que concurren en la venta de cosa arrendada por tiempo no trascurrido en el momento de celebrarse el contrato. El dueño vende en tal caso un derecho que no tiene; el comprador lo recibe de quien no es su dueño, y el arrendatario que lo adquirió á título oneroso, y lo posee al amparo de la ley, lo pierde, porque los romanos fidelísimos observantes de sus fórmulas y tradiciones jurídicas, creyeron deber calificar como personal el derecho de arrendamiento.

Tan notoria injusticia dió sin duda lugar á que nuestra ley de Partida negara al comprador semejante derecho cuando mediara un arrendamiento vitalicio ó perpétuo, conformándose con la opinion de los mas célebres glosadores de las leyes romanas, y á que muchos de nuestros mas célebres intérpretes extendieran esta restriccion, aun contra el texto expreso de la misma ley, á las enajenaciones de predios arrendados por diez ó mas años en Castilla, y por cinco en Cataluña. Deseosos estos

intérpretes de conciliar con la justicia la personalidad del derecho de arrendamiento, entendieron que cuando se celebraba este contrato por largo tiempo equivalia al enfitéusis, conferia un derecho real, *útil* por lo menos, y ampararon al arrendatario contra el despojo del nuevo adquirente.

Inspiradas del mismo sentimiento de justicia la mayor parte de las leyes extranjeras modernas, aun aquellas que han tomado por norma el derecho romano, no admiten por regla general que la muerte del dueño ni la enajenacion de la cosa arrendada pongan término al arrendamiento convenido solemnemente y á plazo cierto. Tal es la ley de Francia, la de Inglaterra, la de las Dos Sicilias, la de Cerdeña, la de Austria, la de Dinamarca, la de Holanda y la de otros Estados: solo en Prusia, en el Canton de Vaud, en Baviera, en Suecia y en algun otro país menos importante, se acaba el arrendamiento por aquellas dos causas ó por alguna tan solo de ellas.

En fuerza de esta doctrina y de tan señalados ejemplos, la Academia se complace en reconocer la justicia y la conveniencia de la base consultada, que tiene por objeto declarar la subsistencia de los arrendamientos contratados á tiempo fijo, cuando las fincas arrendadas cambien de dueño, por cualquiera de los títulos que para la traslacion del dominio, reconoce el derecho. Estos arrendamientos deben subsistir en concepto de la Academia, no por una parte del plazo que falte por transcurrir al verificarse la enajenacion, sino por todo el estipulado, que no se satisface con nada menos el derecho estricto del arrendatario. Mas al alterar en este punto la legislacion actual, debe tenerse presente que esta disposicion ha de ser consecuencia de otro principio, nuevo tambien, el que atribuye carácter real al derecho de arrendamiento, pues de no hacerlo así, se incurriria en una inconsecuencia semejante á la cometida en el código civil de Francia, donde admitida la subsistencia de aquel contrato, á pesar de la enajenacion, y no declarada de un modo terminante la *realidad* del derecho que produce,

niegan esta cualidad ó dudan de ella muchos jurisconsultos y no están de acuerdo los intérpretes acerca de cuestion tan importante. La nueva ley hipotecaria ha dado ya un paso muy avanzado en este camino, sujetando á inscripcion, como los derechos reales, los arrendamientos por seis ó mas años y aquellos en que se anticipen las rentas de tres ó mas, con lo que surtiendo efecto tales contratos en perjuicio de tercero, desde la fecha de su inscripcion, no podrá dejar de subsistir el derecho adquirido en virtud de ellos, á pesar de cualquier acto de enajenacion posterior del dueño. Solo falta completar la obra declarando real el derecho de arrendamiento siempre que conste por escritura pública y se inscriba en el registro, cualquiera que sea la duracion del contrato, disponiéndose en su consecuencia que no sean parte á ponerle término mientras esté pendiente, y salvo estipulacion contraria, ni la muerte del dueño, ni la del arrendatario, ni ningun acto de enajenacion por título singular. Este es el derecho en casi toda Europa, y uno de los medios de contribuir á la seguridad de los arrendamientos, que es como queda dicho, uno de los fines principales á que debe dirigirse la reforma.

Aun puede hacerse mas en el órden de la legislacion civil para conseguir el mismo resultado. Segun nuestra ley de Partida puede el dueño desahuciar al inquilino, aunque haya contrato pendiente, cuando resuelva ocupar la casa arrendada por arruinarse la que habite ó no pueda permanecer en ella ni tenga otra á que trasladarse, ó cuando se casare alguno de sus hijos, ó fuere armado caballero, necesitando como cabeza de familia casa separada en que establecerse (1). Y aunque esta ley pudiera entenderse implícitamente derogada por la de 9 de Abril de 1842, que manda cumplir á la letra las condiciones que se estipulen en los arrendamientos, una de las cuales suele ser el plazo, tambien es indudable que esta última ley tiene mas

(1) L. 6, tít. 8.° Part. 5.ª

bien por objeto derogar el auto acordado de 1792, favorable á los inquilinos, que las leyes de Partida dictadas en beneficio de los dueños. Si no cumpliéndose tampoco lo estipulado cuando por enajenacion de la finca, cesa el arrendamiento, se cree sin embargo que la ley que esto dispone se halla vigente, á pesar de la de 1842, hay razones para dudar por lo menos de la derogacion de las otras leyes que autorizan tambien al dueño en ciertos casos, á rescindir su contrato. Esta circunstancia y la de carecer hoy de todo fundamento los motivos de rescision indicados, bastan en concepto de la Academia para justificar una derogacion expresa de la ley que los reconoce como suficientes para poner término á aquel contrato.

La costumbre de otorgar arrendamientos sin tiempo fijo, contribuye mucho tambien á su instabilidad y escasa duracion. Los inquilinos suelen aceptar estos contratos en gracia de la libertad en que quedan para abandonar la casa, si llegara á no convenirles, y los dueños con el propósito de subir el alquiler en la primera ocasion favorable. La ley no puede prohibir que se celebren arrendamientos reservándose las partes la facultad de rescindirlos, cuando cualquiera de ellas lo tenga por conveniente; pero siendo de interés público la larga duracion de estos contratos, particularmente si se refieren á predios rústicos, y no debiendo suponerse que los hombres contraen obligaciones sin un interés formal y legítimo, que rara vez suele compadecerse con la rescision inmediata de lo pactado, puede y debe la ley fijar un plazo á los arrendamientos en que no se señale ninguno, ni se estipule expresamente la rescision á voluntad de cualquiera de los contrayentes. El mismo decreto de las Córtes de 1813 reconoce ya este principio al declarar que el arrendamiento de predios rústicos en que no se estipule tiempo, no se puede rescindir sin aviso prévio de un año, lo cual equivale á disponer que tales contratos duren por lo comun aquel período. Los códigos de Francia, de Holanda, de las Dos Sicilias, de Cerdeña y el

derecho comun aleman determinan que el arrendamiento de casas en que no se estipule tiempo, dure por lo menos, el período que sirva de tipo para el cómputo de los alquileres. En casi todas las legislaciones modernas de Europa se fijan á estos arrendamientos plazos mas ó menos largos, segun que la finca así arrendada sea rústica ó urbana. En Inglaterra el contrato llamado *lease*, que equivale á nuestro arrendamiento, puede estipularse por tiempo indeterminado, aunque muy rara vez se hace de este modo; de año en año, en cuyo caso se perpetúa hasta que cualquiera de los contrayentes denuncie el desahucio con seis meses de anticipacion, y es la forma mas usada, y á plazo fijo, con la circunstancia de que para considerar hecho así un arrendamiento, basta la presuncion, y la de producir tal contrato una carga real sobre el inmueble, y de conferir al arrendatario una participacion en la propiedad de él, la cual puede enajenarse y trasmitirse á un tercero por otro contrato ó por última voluntad. Tanto procura allí la ley la duracion de los arrendamientos, que por dos estatutos publicados en 1856 se ha concedido á los usufructuarios vitalicios el derecho de arrendar sus fincas por plazo de veintiun años, obligando al sucesor á pasar por este contrato, con tal de que se haya otorgado escritura pública, y reservádosele las rentas correspondientes, así como el derecho de desahuciar al arrendatario si deteriorare la finca ó retardare el pago del alquiler. Los mismos estatutos permiten tambien al usufructuario arrendar con intervencion del tribunal de la Cancillería, por cuarenta años las minas, las aguas y los molinos movidos por estas; por sesenta años las fincas cuya reparacion se encargue de hacer el inquilino; por noventa y nueve años los predios que se arrienden con la obligacion de que el arrendatario edifique en ellos, y por mas tiempo aun, si el tribunal reconociere ser esto costumbre del lugar ó provechoso para la finca (1).

(1) Williams. Principles of the real property. Part. 4.ª, cap. 1.º

Desenvolviendo el principio reconocido en la ley citada de 1813, debiérase pues señalar un plazo á todo arrendamiento en que no se hubiese estipulado, pero no inflexible ni comun á todas las fincas, sino diferente segun su naturaleza de rústicas ó urbanas y proporcionado al período que sirva de tipo á la renta y al uso á que aquellas se destinen. El de un año en los predios rústicos no es conveniente en todos los casos, porque suponiendo que el propósito del colono sea por lo menos recoger una cosecha ó el producto del primer capital que invierta en la tierra, hay cultivos y predios en que esto exige mas largo tiempo. Ni la forma de cultivo mas generalmente adoptada en nuestro país permite recoger en un año todo el fruto de las heredades de siembra, ni el colono prudente suele librar la suerte de su especulacion en una sola cosecha. Convendria por lo tanto, extender el plazo de la ley de 1813 á tres ó cuatro años por lo menos en las heredades de labor, y á mas tiempo en las otras, atendidas la especie de cultivo que requieran y la naturaleza de sus productos. En cuanto á las casas, pudiérase tambien señalar al arrendamiento sin tiempo fijo un plazo proporcionado, segun el uso á que se destinen y el período que se haya tomado por tipo para regular el alquiler. En las destinadas meramente á habitacion, deberia ser este plazo mas breve, como, por ejemplo, el mismo período, tipo del alquiler, no bajando de treinta dias; y en las fincas destinadas á fábricas, tiendas ó establecimientos públicos, un plazo mucho mas largo, como dos ó tres ó mas de estos períodos, segun sea la clase de establecimiento y el costo de su traslacion. Con esto ni se menoscabaria el derecho del propietario, ni sufriria perjuicio ninguno de los contrayentes, toda vez que no se les privaria de la facultad de estipular otro plazo diferente que les convenga, ó la condicion de poner fin al contrato á voluntad de cualquiera de ellos.

Estas consideraciones son tambien aplicables á la próroga de los arrendamientos por la tácita voluntad de las partes. La

ley presume con mucha razon que cuando el arrendatario permanece en la finca arrendada, concluido el tiempo del contrato, sin dar á conocer su intencion de abandonarla y el dueño se lo consiente, sin significar la suya de despedirle, queda renovado por este solo hecho, el arrendamiento anterior, bajo las mismas condiciones. Pero al fijar la duracion de este nuevo contrato no satisfacen á su propio objeto, por guardar consecuencia con la regla establecida para los arrendamientos sin tiempo fijo. Entendiéndose estos obligatorios por un año solamente, cuando se refieren á un predio rústico y solo por los cuarenta dias del desahucio, cuando el predio es urbano, natural era que se sujetara á los mismos plazos el arrendamiento tácito, que por serlo, carece de toda fijacion de tiempo. Mas si los arrendamientos expresos en que se omite esta circunstancia han de sujetarse á otra regla en cuanto á su duracion, será forzoso aplicar la misma á los que se renueven por ministerio de la ley y el tácito consentimiento de los contrayentes. Si aquellos deben durar uno ó mas meses, ó tres ó mas años, segun la naturaleza del predio arrendado, el uso á que este se destine y el período que sirva de tipo á la renta, porque de estas circuntancias combinadas puede inferirse la intencion de los contrayentes acerca del tiempo por el cual piensan ocupar el uno y ceder el otro la finca, lo mismo deben durar estos otros arrendamientos, puesto que en ellos hay que interpretar tambien la voluntad de los contrayentes y puede esta inferirse de idénticas circunstancias.

Todas las legislaciones de Europa reconocen esta especie de contrato, aunque con alguna variedad en cuanto al término de su duracion. El código francés le señala, si la finca es urbana, el término por el cual sea costumbre hacer los arrendamientos en el lugar, y si rústica, el tiempo necesario para recoger la cosecha, como en los arrendamientos convenidos sin plazo fijo. Esta misma regla siguen otros varios códigos publicados con posterioridad al francés. Los de Austria, de Argovia,

de Vaud y de Berna entienden renovado el contrato por otro período igual al que acabe de trascurrir, pero sin que en ningun caso pueda el nuevo término exceder de un año. Este último plazo señalan las leyes de Inglaterra, Prusia, Módena y Portugal; y otras como las de Suecia y Parma, el término que en cada lugar se acostumbre. Pero el sistema mas lógico y mas conforme con su objeto es el francés y el de los demas códigos modernos que en este punto le siguen, pues considerando como verbal este arrendamiento, le aplican las reglas establecidas para los de su clase.

La prohibicion de subarrendar es otra de las causas que contribuyen á la brevedad de los arrendamientos. Temerosos los arrendatarios de que si llega á no convenirles la finca arrendada no se podrán eximir de la obligacion de ocuparla y de pagarla, no suelen aceptar fácilmente los arrendamientos largos, lo cual aumenta la facilidad de los dueños para subir los alquileres con mayor frecuencia. Si aquellos tuvieran la seguridad de poder utilizar sus arrendamientos cuando no les conviniesen, exigirian por regla general plazos mas largos.

La ley romana, adoptada entre nosotros como jurisprudencia, autorizaba al arrendatario para subarrendar á otra persona igualmente idónea y para el mismo uso á que estuviese destinada la finca, á menos que en el contrato se hubiera estipulado lo contrario (1). Pero como los subarriendos fuesen ocasion de granjería para los arrendatarios, y de subida en las rentas y alquileres, la mayoría de los informantes en el expediente de ley agraria, de que antes se ha hecho merito, propusieron su prohibicion, como medida favorable á la agricultura. No se adoptó esta por entonces en cuanto á las fincas rústicas; pero el auto acordado en 1792 la dictó en cuanto á las urbanas, salvo el caso de que el dueño consintiera en el

(1) L. Nemo. Cod. tit. *De Locati et Conduct.* Ant. Gomez. Var. Resolut. tom. 2, cap. 2, n. 11.

subarriendo; y la ley de 1813 la hizo despues extensiva á los mismos predios rústicos con igual limitacion. Así, de ser la facultad de subarrendar la regla y la prohibicion de hacerlo su excepcion, vino esta á convertirse en regla y en excepcion aquella facultad.

Es la potestad de subarrendar, si bien se considera, una consecuencia necesaria de la calidad del derecho adquirido por virtud del arrendamiento. Si este derecho es real por su naturaleza, esté ó no declarado así explícitamente, envuelve el de ser trasmitido por aquel que lo disfruta, con entera independencia del cedente ó propietario. Al arrendar una finca se desprende el dueño de la facultad de disfrutarla, cediéndola á un tercero mediante la merced convenida, y es propia de todo derecho así adquirido, la calidad de trasmisible, salva estipulacion contraria. Así como el propietario puede enajenar su finca cuando le convenga, sin menoscabo del derecho ni del interés del arrendatario, siempre que el comprador ó adquirente quede obligado á pasar por el arrendamiento, así el mismo arrendatario debe tener la facultad de ceder su derecho, sin usurpar por eso el del dueño. En el primer caso queda á salvo todo lo que al arrendatario corresponde, que es el disfrute de la finca, y en el segundo todo lo que pertenece al dueño, que es la merced convenida y la libre disposicion de su hacienda, una vez terminado el contrato que la obliga. Ocasiones hay sin embargo en que no es indiferente para el dueño la persona del arrendatario, toda vez que de ser una ú otra puede depender el bueno ó mal trato ó el mejor ó peor cultivo de la finca, aunque no el uso de ella, porque nunca podria cambiarlo por sí el subarrendatario, ni la facilidad del cobro de la renta, puesto que siempre quedaria obligado á su pago el arrendatario. Pero en su mano tiene el dueño el remedio de aquel peligro, bien reservándose la facultad de excluir al subarrendatario que no le convenga, sin dar razon de su negativa, ó bien consignando en el contrato la prohibicion absoluta de subarrendar sin su

consentimiento, del mismo modo que el vendedor podria convenir con el comprador las restricciones que juzgara conveniente de la facultad de enajenar la cosa vendida. Mas cuando el dueño no se haya reservado aquel derecho, debe presumir la ley que le es indiferente la persona del arrendatario, toda vez que cumpla las condiciones del contrato, y que no hay motivo para que los derechos nacidos de este pierdan la comunicabilidad propia de su naturaleza.

Este, que era nuestro antiguo derecho, es tambien el establecido en la mayor parte de las naciones de Europa. El código francés, el de las Dos Sicilias y el de Austria autorizan los subarriendos, salvo estipulacion contraria entre los contrayentes. Lo mismo disponen el derecho comun aleman y las leyes de Módena y Noruega. En Inglaterra y en Suecia se puede ceder el arriendo, con la condicion de que el cesionario sea persona acepta al dueño. En Prusia no se puede subarrendar sin licencia del propietario; pero si este la niega sin fundado motivo, puede el arrendatario rescindir su contrato. Solamente en algunos Cantones suizos se encuentra erigida en regla la prohibicion de subarrendar sin licencia del dueño y en excepcion la facultad de hacerlo.

VII.

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER TRANSITORIO QUE CONTRIBUIRIAN Á LA BAJA DE LOS ALQUILERES Y Á REMOVER LAS CAUSAS DE SU CARESTÍA.

Tales son las reformas en la legislacion civil que contribuirian á la mayor seguridad y duracion de los arrendamientos. Si bien hay otras que hacer en ella, no cumple á la Academia indicarlas, no dirigiéndose al mismo fin, ni habiendo sido objeto de la consulta. Pero se dirá tal vez: y si los dueños de fincas se reservan en los contratos de arrendamiento

que celebren la facultad de enajenarlas sin obligar al adquirente á pasar por tales contratos y fijan para su duracion plazos brevísimos ó estipulan la no fijacion de plazo, á fin de estar siempre en aptitud de subir las rentas, y evitan con el aviso prévio la tácita renovacion de los arrendamientos y se reservan asimismo la facultad de ocupar la finca cuando para sí la necesiten, y prohiben todo subarriendo, ¿cuál será la eficacia de estas reformas? Si por la escasez de fincas arrendables consintieran los inquilinos todas estas condiciones, no darian ciertamente las medidas propuestas el resultado apetecido; pero esto revelaria la existencia de una crísis local y pasajera, resultado del desnivel entre el número de la poblacion y el de los edificios, para cuyo mal no hay en la legislacion comun, dictada con relacion á tiempos normales, remedios directos y eficaces. Ni convendria tampoco que para casos nada frecuentes estableciera la ley comun sus disposiciones, porque de seguro no serian adecuadas, luego que pasada la crísis, se restableciera el nivel de los intereses. Lo único que puede pedirse á la legislacion comun es que en estas circunstancias extraordinarias no contribuya á agravar el mal con disposiciones que en las ordinarias, no sean indispensables. Fundada precisamente la Academia en estas consideraciones no se limita á proponer las indicadas reformas en la legislacion civil, y discurre otros remedios de carácter administrativo y transitorio.

La escasez general y relativa de edificios en poblaciones determinadas, es la causa principal de su carestía y del uso poco equitativo que hacen de su derecho algunos propietarios. Es la causa principal, no la única, toda vez que hay otras generales que han encarecido y vienen encareciendo todas las mercancías, lo cual sea un mal ó sea un bien, es un fenómeno inevitable. El remedio mas eficaz y directo de la subida de los alquileres que sea consecuencia de la falta de casas, sería por lo tanto aumentar el número de las existentes, hasta ponerlo

en proporcion con el vecindario. Para ello deberian adoptarse medios indirectos de promover la nueva edificacion, suspendiendo entre tanto toda medida de que pudiera resultar el encarecimiento de los edificios existentes.

Mucho ha hecho ya la Administracion promoviendo el ensanche de algunas grandes poblaciones, y particularmente el de la corte; pero no lo bastante para que esta medida reduzca todo lo posible el precio de los alquileres. Aumentándose el número de casas habrá mas libertad moral en la contratacion de ellas y serán menos exigentes los dueños en procurar su lucro; pero si los costos de la edificacion no se disminuyen, y por el contrario crecen, no podrán los mismos dueños reducir ó dejar de aumentar los alquileres en proporcion análoga, porque el precio de todas las cosas tiene su límite natural en el coste de la produccion, del cual no desciende sino en los momentos de crísis. La edificacion es cada dia mas costosa, no solo por que se haya encarecido la produccion de los materiales y la mano de obra, sino tambien porque tienen aquellos un sobreprecio considerable, debido á los derechos con que está gravada su introduccion en algunas ciudades, y con especialidad en Madrid, donde en vez de disminuirse estos derechos, como lo exigia la necesidad de nuevos edificios, se han aumentado considerablemente en estos últimos años. Así es que en vez de promoverse la nueva edificacion, poniéndola al alcance del mayor número de fortunas posible, se han opuesto á ella graves obstáculos: y en vez de procurarse la baratura de los nuevos edificios y de sus alquileres, se ha contribuido indirectamente á encarecerlos. En estos dias, sin embargo, acaba de publicarse un nuevo arancel, en el cual aparecen notablemente rebajados los derechos que al fisco pagaban los materiales de construccion; pero continuando los derechos municipales no menos gravosos, no dará su fruto la reforma, mientras que estos no se modifiquen ó desaparezcan del todo. En vano será ensanchar las poblaciones, si siendo proporcionalmente mas costosos los edificios nuevos

que los existentes, no pueden competir con ellos en cuanto á la baratura de sus alquileres. Pero exentas de todo derecho de entrada las primeras materias para la edificacion, se reduciria el costo de esta, al menos en la parte correspondiente á aquellos derechos, y bajarian igualmente los alquileres de los nuevos edificios, luego que su número estuviese en la debida proporcion con el vecindario.

Tambien han de dificultar y encarecer en gran manera la nueva edificacion en los terrenos destinados al ensanche de la corte algunas de las reglas de policía urbana á que deberán sujetarse los constructores, segun las ordenanzas recientemente decretadas por la Administracion local. Siendo tan necesario y urgente aumentar el número de viviendas, es forzoso estimular á fabricarlas, ofreciendo para ello todas las facilidades compatibles con los intereses generales, cuya defensa y vigilancia están encomendadas á la Administracion. Pudiera padecer la salud pública si los nuevos edificios no tuvieran la indispensable solidez ó carecieran de la ventilacion, de la luz ó del espacio necesarios para la vida de sus habitantes. Sufriria el aspecto público y no se aprovecharia bien el terreno edificable con perjuicio del vecindario, si se levantasen los nuevos edificios sin regularidad ni órden, prescindiendo de formar con ellos anchas y cómodas calles y plazas ventiladas, combinadas hábilmente para el tránsito y comunicacion del público. La Administracion, en su consecuencia, debe procurar que por una insensata y mal entendida codicia no se construyan edificios que amenacen con su ruina la vida de los transeuntes: que no se alquilen como viviendas lugares mal sanos por falta de ventilacion ó de espacio, y que las casas nuevas se sujeten á alineaciones preestablecidas, guardando entre sí la armonía necesaria en cuanto no ofendan gravemente el aspecto público.

Pero una vez asegurados estos intereses, nada mas tiene derecho á hacer la Administracion y para nada mas puede inter-

venir en el uso de la propiedad privada, sin grave violacion de sus derechos. La Administracion local de Madrid ha debido pues ofrecer á los nuevos edificadores todas las facilidades y estímulos compatibles con la defensa de aquellos intereses; pero en vez de hacerlo así, y juzgando equivocadamente garantizarlos mejor ha dictado algunas reglas para la nueva edificacion, que habrán de embarazarla y encarecerla. Para que los alquileres de las nuevas casas fueran menos crecidos y contribuyeran á reducir el de las antiguas, convendria que se aumentase el número de sus constructores, poniéndose la nueva edificacion al alcance de las mas pequeñas fortunas que sea posible. Deberíase con este fin procurar que los grandes capitalistas no monopolizaran las nuevas construcciones, permitiendo hacerlas de manera que ofreciesen útil empleo á capitales relativamente cortos, bien no limitando de un modo inflexible la altura en los edificios, ó bien señalando como espacio mínimo para fabricarlos el absolutamente preciso para la sana vivienda de una familia pobre, y como condiciones de construccion, las indispensable para su solidez ordinaria. Pero cuando esto era lo mas que podia hacer la Administracion sin menoscabo de la propiedad, y lo menos con que podia contribuir á las nuevas edificaciones, impone tales reglas para ellas y exige requisitos tales de solidez y grandeza, en las casas que de nuevo se construyan, que solo los fuertes capitalistas ó las grandes compañías podrán hacerlas. La edificacion por lo tanto continuará siendo muy costosa, y monopolizada además la especulacion, los alquileres bajarán poco é influirán menos en la baja general del de los otros edificios. Ya que ha de ensancharse tanto el perímetro de la corte, ¿por qué no habia de procurarse en lo posible que el actual sistema de viviendas aglomeradas en unos mismos edificios, fuese cambiando, á fin de que cada familia pudiese habitar sola una casa? ¿Si el hombre opulento levanta un palacio para su lujosa habitacion, y si el capitalista mas codicioso fabrica una casa para vivir como en comunidad con

numerosos inquilinos, sus tributarios. ¿por qué las familias medianamente acomodadas no habian de poder vivir tambien sin lujo, pero con independencia, ocupando un solo edificio con el espacio que exigieran sus necesidades? ¿Por qué han de ser tan inflexibles las reglas á que deberá sujetarse la nueva edificacion, que solo puedan tomar parte en ella los que posean los cuantiosos medios que exige la construccion de casas en que han de vivir muchas y numerosas familias? ¿Por qué se aleja de este modo la concurrencia de constructores, cuando lo que mas importa hoy es promoverla, á fin de que bajen en su consecuencia los alquileres?

El alto precio de los terrenos es motivo tambien del subido coste de la edificacion y del exceso consiguiente de los arrendamientos. La Administracion no puede obligar á vender por un precio determinado los solares de propiedad privada; pero aquellos que le pertenecen y cuya enajenacion dispone, ¿por qué no habian de ser vendidos de modo que resultase menos costosa su edificacion? No aconsejará la Academia que se regalen estos terrenos á los particulares, ni mucho menos que se construya en ellos por cuenta de la Administracion; pero si se cedieran á censo reservativo, por un rédito módico, con la obligacion de levantar en un breve período edificios de la especie que en cada lugar fueran mas necesarios, y con la de arrendarlos bajo condiciones determinadas, mas favorables á los inquilinos que las que suelen exigir algunos propietarios, estas nuevas habitaciones competirian ventajosamente con las antiguas, tanto por el coste menor de su edificacion, cuanto por las circunstancias favorables de su arrendamiento. Estos censos deberian redimirse necesariamente en un largo período de tiempo, mediante la entrega sucesiva y periódica de su capital. La licitacion para adquirir tales terrenos no deberia tener por objeto sacar de ellos el mayor lucro, sino obtener el menor alquiler posible para los inquilinos, dadas iguales condiciones de edificacion por cada pié de terreno. Así,

sin dejar de aprovecharse ventajosamente los solares edificables de dominio público, se les daria el destino mas adecuado para combatir la carestía actual de habitaciones.

Pero todas estas providencias serian ineficaces si la Administracion no suspendiera la ejecucion de otras, que siendo muy laudables en sí mismas, contribuyen sin embargo á agravar mucho el mal en las actuales circunstancias. Al mismo tiempo que al ensanche de las poblaciones, dedica la Administracion su cuidado y sus capitales á la reedificacion y embellecimiento del interior de ellas, abriendo nuevas calles y plazas y levantando soberbios edificios donde antes los habia modestos ó mezquinos. Estas grandes obras que aumentan sin duda alguna la riqueza pública y dan una muy alta idea de la civilizacion de un pueblo, contribuyen por otra parte en las actuales circunstancias á la carestía que se lamenta, por la manera con que se ejecutan. Para llevarlas á efecto, empiézase por expropiar á los dueños, lo cual obliga á pagar por los terrenos un precio muy superior al que valen. Indemnízase despues espléndidamente á los inquilinos industriales de las casas expropiadas de los perjuicios que sufren por su traslacion á otras, aunque sus arrendamientos no sean á plazo fijo y pendiente; y el importe de esta cuantiosa indemnizacion debe necesariamente acumularse al costo de los terrenos. Derríbanse luego no solo edificios ruinosos ó de poco valor, sino sólidas y lujosas casas recien construidas tal vez, y que al desaparecer se llevan consigo todo el capital que representan su construccion, sus materiales (excepto en la pequeña parte en que pueden ser aprovechados), y el costo del derribo, cuyo capital debe agregarse tambien al valor de los solares. Por último, se procede á la edificacion, la cual por ser simultánea, exige la cooperacion de un gran número de industriales y obreros, hace crecer la demanda de ellos y encarece por lo tanto el precio de la mano de obra y de los jornales. Así es que por este sistema, tienen los nuevos edificios sobre su costo natural, otro muy considerable, nacido de pasa-

jeras circunstancias, del cual se libran los construidos antes ó fuera de la influencia de estas.

Concluida la nueva edificacion llega el momento de decidir quién ha de pagar este sobrecosto. Si las casas abundan, y por ello no pueden alquilarse los nuevos edificios por mas precio que el corriente, ó sea el que corresponderia habiendo sido construidos en circunstancias ordinarias, perderán los dueños todo el capital representado por el sobrecosto. Si escasean las habitaciones y en su consecuencia pueden los dueños obtener de las recien construidas las utilidades correspondientes á todo el capital invertido en ellas, los inquilinos sufrirán la pérdida, pagando mas caros los alquileres de fincas que construidas en circunstancias ordinarias, podrian ocupar por menos precio.

Todavía este mal no sería tan grave si la carestía se limitara á los nuevos edificios, pero por desgracia tampoco sucede así. Sabido es que la renta territorial va creciendo á medida que se va extendiendo el cultivo á tierras de inferior calidad, ó sea á aquellas en que la produccion es relativamente mas costosa, porque todo lo que gasta de mas el colono que labra estas tierras y se ahorra el que cultiva las de superior calidad, es un valor que cede en beneficio del dueño. Es tambien un hecho notorio que cuanto mas costosa viene á ser la produccion de una mercancía, tanto mayor ganancia realizan aquellos que ya la poseen, producida con menor costo. Pues una cosa parecida, aunque no idéntica, sucede respecto á los edificios. Cuando á la vez se construyen muchos nuevos con mayor costo que el ordinario y suben en su consecuencia sus alquileres, estos por la natural é irresistible tendencia de todos los precios á su nivelacion, vienen á regular al cabo todos los demas alquileres. Porque si hay inquilinos que paguen por las nuevas casas los precios subidos correspondientes á su costo, lo que satisfacen de mas sobre los precios antiguos, es lo que vienen á ahorrarse los inquilinos, que

ocupando las casas anteriores, no tienen necesidad de buscar las nuevas, y lo que los dueños no tardan en exigirles como aumento de sus actuales rentas, luego que tienen ocasion de hacerlo. Así es que el sistema de simultáneas y costosas edificaciones en parajes ya edificados, viene á aumentar la carestía de todas las viviendas á costa de los inquilinos y á regalar á los antiguos propietarios el incremento consiguiente del valor y de la renta de sus fincas.

Muy lejos está sin embargo de la Academia el propósito de condenar las mejoras que se proyecten en las grandes poblaciones para su embellecimiento y la comodidad de su vecindario: pero convencida como se halla de que verificadas á la vez y con premura contribuirán á agravar la crísis que atravesamos, cree que deberian ejecutarse lenta y gradualmente, así como las de verdadero ensanche de las mismas poblaciones, siempre que se verificaran del modo antes indicado, deberian llevarse á efecto en el menor tiempo posible. Ejecutadas aquellas sucesivamente ó cuando se haya disminuido la escasez actual de habitaciones, no ofrecerán peligro, así como verificadas estas desde luego y en el plazo mas breve posible, contribuirán eficazmente á remediar los males de la carestía.

Reasumiendo, por último, su parecer la Academia, opina:

1.° Que si bien el legislador no tiene en su mano remedios directos é infalibles que hagan desaparecer el conflicto que se lamenta entre los intereses de los propietarios y los de los inquilinos, puede aplicar algunos indirectos y eficaces que contribuyan á desvirtuarlo.

2.° Que estos remedios pueden procurarse con ciertas reformas en la legislacion civil y con medidas administrativas de carácter transitorio.

3.° Que sería conveniente no solo la reforma de la ley de 9 de Abril de 1842, sino tambien la de otras leyes mas antiguas sobre la misma materia; pero todas, como dice muy bien V. E., partiendo de la base de la libre contratacion y de la fa-

cultad declarada á los dueños de arrendar sus fincas libremente.

4.° Que esta reforma no deberia limitarse á poblaciones determinadas ni á los arrendamientos de casas destinadas á tiendas ó establecimientos públicos, sino ser general á toda la nacion y á toda clase de edificios, y aun tambien á los arrendamientos de fincas rústicas, en la parte en que sea necesaria.

5.° Que la reforma deberia tener por objeto dar mayor seguridad y duracion á los arrendamientos, para lo cual sería necesario convertir en *real* el derecho adquirido en virtud de este contrato por el arrendatario, y no solo convendria sino que sería de rigorosa justicia, declararlo subsistente todo el tiempo de su convenida duracion, aunque entre tanto la finca cambie de dueño.

6.° Que con el mismo fin deberian declararse expresamente derogadas las leyes antiguas que admiten como causas para la rescision de tales contratos, la necesidad que tenga el dueño de ocupar la casa arrendada por sí ó por alguno de sus hijos.

7.° Que deberia fijarse un plazo á los arrendamientos en que las partes no lo estipulasen cuando estas no se reservaran la facultad de rescindirlos al arbitrio de cualquiera de ellas, cuyo plazo podria ser mas ó menos largo, segun el uso á que se destinara la finca arrendada y el período de tiempo que sirviera de tipo á su renta, y deberia ser aplicable en todo caso á los arrendamientos que se proroguen por el tácito consentimiento de los contrayentes.

8.° Que se conceda á los arrendatarios la facultad de subarrendar, siempre que no se altere por ello el uso á que estuvieren destinadas las fincas, á menos que por el contrato queden privados de este derecho.

9.° Que sin menoscabo del derecho de propiedad, y sin retroceder en principio al sistema injusto, antieconómico é ineficaz de la tasa, no se podria obligar á los propietarios á

no subir los alquileres de las tiendas y locales destinados á la industria, sino en proporcion al incremento que tuvieran los de las habitaciones comprendidas en el mismo edificio.

10. Que sin incurrir en los mismos inconvenientes, no se pueden fijar reglas para la subida de los alquileres, cuando las fincas arrendadas aumentan su valor á consecuencia de mejoras hechas por el dueño ó de causas independientes de la voluntad de este y de la del arrendatario.

11. Que sin mengua de la justa libertad del dominio y del derecho que tiene todo propietario para elegir las personas con quienes ha de obligarse por medio de sus contratos, no se puede conceder al arrendatario industrial el beneficio de tanteo.

12. Que en el supuesto de no admitirse en ningun caso la tasa forzosa de los alquileres, no tiene objeto la institucion de Consejos de *hombres buenos* ó *prud-hommes*, que entiendan en las cuestiones que se susciten entre dueños é inquilinos.

13. Que las medidas administrativas deberian dirigirse á promover y á abaratar la nueva edificacion, sobre todo en el ensanche de las ciudades populosas, poniéndola al alcance de medianas fortunas, en cuanto la salud pública y el interés comun lo permitan, influyendo indirectamente en la reduccion de los alquileres, y removiendo las causas que pueden contribuir á su incremento.

14. Que con este objeto deberian suprimirse ó reducirse cuanto mas sea posible los derechos de entrada de los materiales de construccion: facilitar y abaratar su trasporte, mejorando los caminos que conduzcan á los lugares en que se producen: formar nuevos centros de poblacion en el ensanche de Madrid, llevando á él los edificios públicos, siempre que esto pueda hacerse sin perjuicio del Erario; y ceder á censo reservativo redimible por partes, los terrenos edificables de que la Administracion pueda disponer en las grandes poblaciones que necesitan ensanche, pero adjudicándolos á los que con iguales condiciones de construccion, ofrezcan arrendar á precios mas

reducidos, los nuevos edificios de la clase que sea mas necesaria.

15. Por último, que para no aumentar la carestía de los alquileres; no se lleven á efecto las obras costosas de nueva edificacion en terrenos ya edificados en el interior de las ciudades populosas, sino lenta y sucesivamente, ó cuando acrecentado suficientemente el número de habitaciones, desaparezca aquel peligro.

La Academia no discurre providencias mas eficaces para remediar el mal que se lamenta, sin incurrir con ellas en otros mas graves inconvenientes. Las indicadas podrán no surtir su efecto tan pronto como fuera de desear, pero no hay mal que se cure radicalmente sin el auxilio del tiempo, ni remedio prudente que no necesite su ayuda para obrar sobre el enfermo. En el hombre, como en la sociedad, la fuerza de la naturaleza es el primer agente de su curacion; las leyes económicas como las físicas, aun abandonadas á sí mismas, pugnan siempre por el restablecimiento de la salud del paciente; la ciencia del médico, como la del legislador, consiste solo en ayudarlas en aquella saludable tendencia.

Tal es el parecer de la Academia, que por su acuerdo tengo el honor de elevar al superior conocimiento de V. E. Dios guarde á V. E. muchos años. Madrid 9 de de Abril de 1863.=Excmo. Sr.=El Presidente accidental, Lorenzo Arrazola.=Por acuerdo de la Academia, Pedro Gomez Laserna, Secretario.=Excmo. Sr. Ministro de la Gobernacion.